

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2016

serpaj

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2016

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2016

serpaj

Servicio Paz y Justicia - Uruguay

SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642
CP 11.200
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598) 2 408 53 01
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2016
Montevideo - Uruguay, 2016

ISBN: 978-9974-564-42-8

Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Las opiniones vertidas en este informe son de absoluta responsabilidad de los autores.

Consejo Editor
Ana M. Aguerre, Laura Bálsamo, Mariana Mosteiro, Tamara Samudio, Mauro Tomasini y Adriana Vaselli

Introducción
Ana M. Aguerre, Adriana Vaselli y Mariana Mosteiro

Derechos civiles y políticos
Aldo Marchesi, Francesca Lessa, Chiara Forneris, Roger Rodríguez, Rafael Giambruno, Malena Laucero, Ana M. Aguerre, Manuela Abrahan, Mariana Risso, Azul Cordo, Sandra Leopold Costábile, Carolina González Laurino, Ximena Baráibar Ribero, Laura Paulo Bevilacqua, Nicolás Guigou, Nilia Viscardi, Mauricio Vázquez, Lucía Vernazza, Adriana Vaselli, Juan Fumeiro, Daniel Castro, Mariana Mosteiro, Tamara Samudio Mauro Tomasini, CAinfo, Asociación Civil de Personas Privadas de Libertad (ASOCIDE).

Derechos económicos, sociales y culturales
Jorge Notaro, María Paula Correa (Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental), Miguel Scapusio, Juan Ceretta, Santiago Cardozo González, Valeria España, Equipo Sudestada, Anahit Aharonian, Laura Bálsamo, José Silva (Forjar), Coordinadora por el Retiro de las Tropas de Haití.

Anexo Legislativo
Laura Bálsamo

Diagramación
Equipo de diseño de Tradinco S.A.

Fotografía de tapa
V Marcha por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna, Mauro Tomasini

Fotografía de solapa
La Diaria

Fotografías de interior
Mauro Tomasini
Colectivo rebelARTE
Santiago Mazzarovich

Introducción

Ana M. Aguerre, Adriana Vaselli y Mariana Mosteiro

"La libertad se defiende cada día...
defendiendo la justicia y condenando la injusticia"

Guillermo Chif et

Los informes anuales que Serpaj viene editando desde hace 27 años, tienen como objetivo trasmitir los avances y retrocesos en materia de derechos en nuestro país. Es la mirada desde la sociedad civil, la academia, periodistas, de los actores que viven directamente la vulneración de derechos y tiene como cometido analizar que pasa en materia de derechos humanos en nuestro país. Se trata de una elaboración colectiva, reflexiva y con compromiso con los derechos humanos.

De manera similar a lo que venimos compilando desde hace casi 30 años se abordarán temas relacionados al pasado reciente, a los derechos económicos, sociales y culturales, a la vulneración de derechos de los grupos más excluidos de nuestra sociedad.

Dentro de las "razones fundantes" que impulsaron a la creación del Serpaj, la medular es sin duda, la oposición al régimen militar. El explícito y categórico reclamo de poner fin a la dictadura y el restablecimiento de la democracia, el reclamo por la liberación de los presos políticos, el destino de nuestros desaparecidos, la posibilidad de que quienes debieron exiliarse pudieran retornar y el ejercicio pleno de las libertades individuales, fueron y son lo que constituye un sello identitario.

No imaginábamos cuanto nos costaría abordar el estudio de nuestro pasado reciente, como superar las indelebles y desgarradoras secuelas, para tener una dimensión integral e interdisciplinaria de lo que fue el terrorismo de Estado. A 43 años del golpe, 40 del Plan Cóndor y 31 de retorno a la democracia, contamos con múltiples investigaciones, análisis, narrativas y todo tipo de material que nos hace, aún al día de hoy, conmovernos con lo devastador se su accionar.

Lamentablemente no hemos podido resolver ese nudo medular y es más, se ha desandado buena parte de los pocos avances conquistados. El trípode verdad, justicia y memoria, en la construcción del Nunca Más siguen siendo los componentes probados para las garantías de no repetición.

Toda manifestación o expresión de violencia proveniente del Estado trae implícitamente, una ruptura del tejido social. Lo fue durante la dictadura y lo es hoy cuando se

criminaliza la pobreza. Esa línea une nuestro pasado con el presente: la construcción del "enemigo" y el índice de prisionalización siguen marcando el presente.

Si bien en los últimos años bajó la pobreza, la brecha entre los barrios más ricos de Montevideo y los más pobres -fundamentalmente en materia educativa- ha aumentado, casi el 50 % de los niños viven en los hogares más pobres, la desigualdad sigue siendo una de las cuestiones más difíciles de revertir, en todas sus dimensiones. Sin embargo, la preocupación fundamental de casi un 60 % de los uruguayos desde hace más de diez años es "la seguridad" y el sistema político continúa sin dar una discusión profunda e integral sobre la temática, ejecutando medidas cortoplacistas que logren operar en la opinión pública sin ser efectivas en la disminución de la conflictividad social.

Nuestro parlamento continúa sancionando leyes de corte represivas, que implican un retroceso en materia de Derechos Humanos, optando nuevamente por el endurecimiento de penas y el encarcelamiento como única solución posible a los conflictos que se desarrollan en nuestra sociedad. El sistema carcelario se encuentra en una situación crítica, donde salvo alguna excepción solo ofrece encierro y hacinamiento. Continua prevaleciendo el paradigma de la seguridad sobre el socio educativo; esto lo único que ha generado es más violencia, este año se registraron 32 muertes dentro del sistema. Sumado a esto y pese a la negativa del Comisionado Parlamentario y diversas organizaciones sociales, nos encontramos con la situación del traslado de las mujeres embarazadas o viviendo con sus hijos, del Molino a la Unidad N°5 donde no se cuenta con las condiciones adecuadas para alojarlas. Actualmente, La cárcel continúa siendo un depósito de cuerpos dóciles que produce subjetividades pasivas y el castigo su función por excelencia.

Mientras la "seguridad" siga pensándose únicamente anclada en el delito, bajo un paradigma donde la propiedad privada prevalezca ante la vida, difícilmente podamos salir de respuestas punitivas y construir respuestas integrales a un problema tan complejo que necesariamente demanda un abordaje social, más que una respuesta penal. Objetivamente, y sin desconocer los problemas reales referidos a la comisión de delitos, nuestro país continúa siendo, en términos de los parámetros internacionales de medición, de los más seguro de la región. Esto no quita, la necesidad imperiosa de diseñar y ejecutar políticas criminales que colaboren en disminuir los índices de violencia.

El sistema político y los grandes medios de comunicación construyen un discurso hegemónico y unívoco, afirmando constantemente que la seguridad humana se encuentra amenazada por el delito y la violencia. La demanda de soluciones rápidas y eficientes, muchas veces terminan socavando derechos que afectan a los más vulnerados por este sistema. La intervención y expansión de la policía en el territorio, la expansión de la vigilancia y el control, hacen pensar que solo a través de las agencias penales se pueden desarrollar estrategias para mejorar la convivencia y recomponer la comunidad. Y tal, como la lectura de la realidad lo sugiere, no sólo estas medidas han fracasado históricamente, sino que además muchas veces abren el marco para que el Estado violente los derechos de los y las ciudadanas.

Evocando al coherente Guillermo Chifflet, se hace necesario condenar la injusticia. Lo seguiremos haciendo, como cada 10 de diciembre, con una visión crítica y sensible, afirmando que no se pueden solucionar los conflictos sociales a través de lo punitivo, no debemos tener más adolescentes asesinados, no puede seguir aumentando la población en situación de calle, no pueden 6 de cada 10 jóvenes abandonar el sistema educativo...

Ahondar sobre la vulneración de derechos tiene como propósito invitar a la reflexión, intercambio, construcción para promover una mirada esperanzadora, sintiendo que otro mundo es posible.

Finalmente agradecer a todas y todos quienes han colaborado con su aporte calificado y comprometido con los Derechos Humanos para él contenido de este Informe y en especial a La Rosa Luxemburgo que hizo posible su publicación.

Derechos Civiles y Políticos



Memoria e impunidad



Revolución y Contrarrevolución en el Cono Sur
La operación Cóndor en el contexto de la guerra fría latinoamericana

Aldo Marchesi[1]

La operación Cóndor se ha transformado en un emblema de las prácticas represivas impulsadas por las dictaduras del cono sur. El encuentro de archivos vinculados a la temática así como los procesos judiciales desarrollados en diferentes países ha permitido que dicha operación haya salido a la superficie. Sin embargo el riesgo de poner tanto énfasis en Cóndor es, como dice el refrán, "que el árbol tape el bosque". La operación Cóndor no debería ser vista como un momento excepcional sino como el resultado de la convergencia de una serie de actores locales e imperiales que venían actuando coordinadamente en la guerra fría latinoamericana. El momento de la operación marcó el punto de encuentro entre la política exterior agresiva de Henry Kissinger y la radicalización de las fuerzas armadas cono sureñas. Pero aunque la llegada de Henry Kissinger marcó una ruptura en la política exterior norteamericana, así como en su relación con la política doméstica, esto no fue particularmente advertido desde Latinoamérica. Gran parte de los eventos que veremos en los años de Kissinger tuvieron notorias continuidades con lo ocurrido anteriormente. Brasil es un claro ejemplo donde el tipo de régimen así como las prácticas del terrorismo de estado se iniciaron antes y continuaron durante su período. Sin embargo durante el período de Kissinger se cerró un ciclo político que se había abierto desde comienzos de los sesentas en América del Sur.

Salvador Allende, el alter ego de la política de Kissinger para América Latina

Tres años antes de que Kissinger adquiriera un rol en la política exterior ya advertía los problemas que podía enfrentar un posible gobierno cercano a las causas populares en la región. En 1966 el futuro presidente de Chile daba un discurso, de carácter casi profético, que explicitaba claramente las maneras en que la izquierda latinoamericana veía la política exterior norteamericana.

> La doctrina Johnson constituye para el pueblo chileno, como para todos los países de América Latina, una declaración explícita de que los imperialistas opondrán la violencia a cualquier movimiento popular que en nuestro continente esté en condiciones de alcanzar el poder. Ello determina que el movimiento popular chileno, que ha logrado señalados triunfos en la ampliación y profundización de la democracia en nuestro país, sepa ahora, claramente, que los Estados Unidos le impedirán por las armas el acceso democrático y legal al poder.

[1] Doctor en Historia (New York University), Profesor agregado de la Udelar, Investigador Nivel 1, ANII. Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos (CEIU).

> Ello determina, también, en consecuencia, nuestra obligación de acentuar la lucha; movilizar las masas, vincular la acción antiimperialista a las reivindicaciones cotidianas de la población: la huelga, la ocupación de tierras, la movilización colectiva y la toma de conciencia de que a la violencia reaccionaria se opondrá y opondremos la violencia revolucionaria. Será el propio pueblo de Chile y las condiciones de nuestro país lo que determine que hagamos uso de tal o cual método, para derrotar al enemigo imperialista y sus aliados.[2]

Basado en estos argumentos Allende llamó a la creación de una organización que conecte y coordine la acción antiimperialista de los pueblos latinoamericanos que fue la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS). Las palabras de Allende, el más claro representante de la vía legal al socialismo, dan cuenta de los dilemas que el conjunto de las fuerzas de izquierda enfrentaban en la región frente a una potencia que iba mostrando cada vez más explícitamente su voluntad de oponerse a cualquier tipo de movimiento político de centro izquierda o izquierda que por medios legales o revolucionarios intentara acceder al poder. Lo que Allende denominaba Doctrina Johnson era la justificación desarrollada por Estados Unidos para intervenir contra fuerzas democráticas en el conflicto de la República Dominicana, amparándose en el supuesto riesgo de una dictadura comunista.

En el mismo año Estados Unidos apoyó el golpe de estado en Brasil que sentó las bases para un ciclo de dictadura militares que amparadas en la ideología de la seguridad nacional asoló América del Sur e instaló una modalidad brutal de tratamiento de los opositores políticos. Las prácticas represivas con los presos políticos se fueron intensificando hasta llegar a su mayor nivel en 1968 donde se denunciaban diferentes métodos de tortura sistemática que habían sido asesorados por técnicos norteamericanos. Asimismo la dictadura brasilera inauguró un tipo de régimen político que implicaba una alianza explícita entre sectores dirigentes brasileros y el gobierno norteamericano.

La doctrina Johnson llegó luego del último posible encuentro entre los sectores reformistas y desarrollistas latinoamericanos y norteamericanos. El final de la *Alianza para el progreso* mostró que la iniciativa de aquella necesaria *revolución en liberta*d que había prometido Kennedy ya no tendría el apoyo de Estados Unidos, y que el imperio se comenzaba a inclinar por gobiernos militares autoritarios promotores de modernizaciones conservadoras.

En 1968, dos años después de las denuncias de Allende contra la doctrina Johnson y su llamado a la coordinación antiimperialista un documento del Departamento de Estado concluía que la revolución en América Latina no era una amenaza en el corto plazo ya que en los países donde habían existido movimientos insurgentes (Colombia, Guatemala, y Venezuela) los gobiernos nacionales con la ayuda de Estados Unidos habían logrado

---

2 "Discurso en la Primera Conferencia Tricontinental, La Habana, 5 de enero de 1966," in Frida Modak (coord.), *Salvador Allende: pensamiento y acción* (Buenos Aires: CLACSO - FLACSO- Brazil, 2008) 289–290.

contenerlos.[3] Sin embargo esto no significaba que no hubieran chances para revoluciones en el largo plazo: "Ciertamente vemos que en la próxima década se crearan condiciones que serán más conducentes a la revolución".[4] El documento preveía que dichos desarrollos también se podrían dar en el cono sur y planteaba que el "estilo castrista insurgente" no sería la forma predominante ya que movimientos urbanos emergerán dado los cambios demográficos del continente. El informe sugería que dichos movimientos serían variados en relación: a los sectores involucrados (militares, católicos, estudiantes universitarios, trabajadores), a las ideologías (marxistas y nacionalistas) y sus estrategias políticas, pero que todos tendría un carácter común:" una actitud nacionalista independiente con claro tono de un sentimiento anti americano".[5]

El fracaso de la Alianza para el Progreso y la emergencia de desafíos al control de los Estados Unidos en la región marcaron el endurecimiento de la doctrina Johnson y generó golpes decisivos que irán más allá del hemisferio. Luego los años de Kissinger serán los años donde efectivamente esa diversidad de ideas revolucionarias que surgían desde diferentes actores políticos (militares, guerrillas, políticos de centro izquierda, sindicalistas) y de diferentes tradiciones ideológicas (marxismo, populismos, cristianismo) se expandió en América del Sur. En 1969 en un simposio de cancilleres latinoamericanos proponían el llamado "consenso de Viña del Mar" donde se cuestionaba el papel de las potencias en el mantenimiento del subdesarrollo en la región. Aún más radical, en 1973 con motivo de la asunción de Héctor José Cámpora como presidente de la Argentina se hablaba del eje Lima–Santiago–Buenos Aires–La Habana como una alternativa a la hegemonía norteamericana. Dicho eje expresaba un momento de transformaciones importantes en la región.

Los regímenes militares de Bolivia y Perú se habían apartado de la influencia norteamericana y comenzaban a proponer un programa de transformaciones sociales vinculadas a políticas de nacionalización de los recursos naturales y transformaciones del agro. En Chile una coalición de izquierda intentaba construir por medios legales y pacíficos el socialismo, e inspiraba a coaliciones en otros países de la región como el Frente Amplio de Uruguay. La tradición nacionalista del peronismo parecía adaptarse a las nuevas circunstancias históricas, donde una serie de insurrecciones urbanas como el Cordobazo, proponían nuevas formas de movilización social y política de oposición a la dictadura que llevaron a la radicalización del movimiento peronista que en 1973 asumía el gobierno.

Inicialmente la administración de Nixon no vio a América Latina como una prioridad. El lnforme Rockefeller daba cuenta de que había un creciente malestar frente a las políticas de Estados Unidos y se sugería la promoción de inversiones norteamericanas como un

---

3 National Intelligence Estimate, NIE 80/90–68 Washington, March 28, 1968. "T e Potential for Revolution in Latin America," in David C. Geyer and David H. Herschler (eds.), *Foreign Relations of the United States, 1964–1968: Volume XXXI, South and Central America; Mexico* (Washington: United States Government Printing Of ce, 2004) 170–172.(LINK)

4 Ibid., 171.

5 Ibid., 172.

camino de solución. La política inicial consistió en el desarrollo de relaciones bilaterales analizando el caso a caso.

Tanya Harmer señala que en 1969 Kissinger le decía al canciller chileno. "La historia nunca ha sido producida en el sur".[6] Pero un año después una serie de acontecimientos le harían reconocer que la historia global también pasaba por el sur: "La consolidación del poder de Allende en Chile, instala serias amenazas para nuestros intereses y posición en el hemisferio, y afectan nuestras relaciones con ellos y en otros lugares del mundo" advirtió Kissinger quien preveía un efecto dominó que podía recorrer el sistema interamericano influenciado por las tendencias mencionadas anteriormente e incluso llegar a Europa occidental.

Brasil, bajo un régimen militar firmemente establecido en el período anterior, fue el principal aliado para desarrollar lo que en aquellos tiempos varios analistas denominaron como una "estrategia contrarevolucionaria" que buscaba frenar esa diversidad de procesos de cambios en la región. Los años de Kissinger serán el período del desarrollo de dictadura militares apoyadas por sectores conservadores de la sociedad civil, legitimadas con el discurso de las clases dirigentes, y defensores de un proyecto económico modernizador de tono conservador. Estos regímenes desarrollaron prácticas sistemáticas de terrorismo de estado y de persecución a los opositores políticos en los escenarios nacionales, en la región y en el mundo.

El ejemplo de la llamada operación Cóndor impulsada por las fuerzas militares de la región, realizada con conocimiento de los Estados Unidos, que desarrolló actividades conjuntas para asesinar opositores y trasladar ilegalmente prisioneros entre países, mostraba una preocupación amplia en la destrucción de esos diversos proyectos políticos de cambio. Aunque la mayoría de la literatura sobre el Cóndor señala a una reunión de noviembre de 1975 promovida por el chileno Manuel Contreras, jefe de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), como el inicio de la coordinación regional entre las inteligencias militares, hay antecedentes previos que resultan relevantes para nuestra investigación. Patrice Mc Sherry menciona un documento desclasificado que señala que en febrero de 1974 Perón comenzó a promover la coordinación entre las inteligencias de la región con el objetivo de perseguir militantes de las izquierdas armadas cono sureñas. Argentina comenzaba a generar la misma preocupación que antes había generado Chile acerca de transformarse en un centro de conspiración de los militantes de izquierda. Pero había una gran diferencia, Perón no era Allende, el presidente argentino no tenía ninguna simpatía hacia esos sectores, y los veía como un apoyo a los sectores que el explícitamente había jurado "extirpar" del territorio argentino. En ese contexto es que Perón autorizó a la policía federal a cooperar con los servicios de seguridad de Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. Dicha autorización incluyó el permiso para operar a los servicios de países vecinos en territorio argentino así como el

[6] Tanya Harmer, *Allende´s Chile and the Inter-American Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2011) 39.

arresto y traslado de personas sin proceso judicial. Dichas disposiciones fueron tomadas a partir de una reunión que se realizó en Buenos Aires en febrero de 1974 donde participaron jefes de policías de la región.[7]

Es en ese contexto en el cual se pueden entender una serie de actividades realizadas contra militantes uruguayos y chilenos en Argentina durante 1974 y 1975 antes de que la operación Cóndor se terminara de cristalizar.[8] En el mismo momento de los mencionados allanamientos de marzo de 1975 eran detenidos en Paraguay Jorge Isaac Fuentes perteneciente al MIR Chileno y Amílcar Santucho hermano del líder del ERP quienes estaban realizando un viaje como representantes de la JCR que tenía como objetivo ampliar las relaciones políticas de la Junta en Perú y Venezuela. El viaje llamó la atención de los servicios de inteligencia paraguayos que en mayo de 1975 comunicaron a sus pares argentinos y chilenos la presencia de dichos militantes en territorio paraguayo. Aunque los servicios de inteligencia de la región ya conocían el accionar de la JCR ya que en febrero de 1974 se había presentado públicamente, la documentación requisada a ambos militantes advertía acerca de los múltiples contactos internacionales que la coordinación buscaba.[9]

Según John Dinges la información encontrada en Paraguay catalizó la necesidad de perfeccionar los mecanismos de coordinación entre los servicios de inteligencia militar de la región.[10] Por dicho motivo fue que el Teniente Coronel Manuel Contreras, responsable de la Dirección Nacional de Inteligencia Chilena (DINA), quien mantenía cercanas relaciones con la CIA, invitó a una reunión de trabajo a los diferentes servicios de inteligencia

---

7 Patrice Mc Sherry, *Los estados depredadores: la operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina* (Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, 2009) 121; Martin Edwin Andersen, *Dossier secreto. Argentina´s Desaparecidos and the myth of the dirty war* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1993), 108.

8 Entre otros podemos mencionar el asesinato del General Carlos Pratt, la operación de contra información llamada “Colombo” cuyo objetivo era plantear que 119 militantes del MIR asesinados por la dictadura chilena habían sido asesinados por sus compañeros en Argentina y Europa como resultado de disputas internas. Ver Kornbluh, *The Pinochet file*. En el caso uruguayo Las autoridades uruguayas también comenzaron a coordinar operaciones con el estado argentino durante 1974. El 13 de setiembre fueron detenidos cinco tupamaros en territorio argentino de los cuales tres fueron encontrados muertos un mes después de su detenimiento. Asimismo el operativo que culminó con la detención en setiembre de 1974 y posterior desaparición en 1975 de Washington Barrios en la Argentina se inició en Uruguay. Por último en noviembre de 1974 fueron detenidos 6 militantes del MLNT y un niño en Argentina. El 20 de diciembre 5 de ellos aparecieron acribillados en la localidad de Soca, Canelones, Uruguay. Ver Álvaro Rico (coord.) *Investigación histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay* (Uruguay: UdelaR, 2008), 94-103, 686-693. Por último todo el proceso que culminó con los señalados allanamientos de marzo de 1975 fue el resultado de mutuos contactos entre los servicios de inteligencia argentinos y uruguayos. Cultelli, *La revolución necesaria*, 145.

9 La mayoría de la información relevante acerca de dichos secuestros se encuentra en los llamados Archivos del horror. Centro de Documentación y Archivo para la defensa de los derechos humanos (CDYA) Asunción, Paraguay. http://www.gwu.edu/~nsarchiv/CDyA/index.htm para una recopilación de dicha documentación ver: en Alfredo Boccia Paz, Myriam Angélica González y Rosa Palau Aguilar, *Es mi informe. Los archivos secretos de la policía de Stroessner*. (Asunción: CDE, 1994); y para una reconstrucción del evento ver: Dinges, T e Cóndor Years.

10 Dinges, *The Cóndor Years*, 82-126.

militar de la región. El documento que acompañaba la invitación proponía un diagnóstico general acerca de la continentalización del conflicto político que guardaba coincidencias con los análisis de la izquierda. Así como la izquierda venía denunciando la presencia de Estados Unidos en la continentalización de la represión política desarrollada por la OEA y organismos similares el documento de Contreras planteaba una versión similar pero inversa.

> La subversión "no reconoce Fronteras ni Países, y la infiltración penetra a todos los niveles de la vida Nacional.
>
> La subversión, ha desarrollado Mandos intercontinentales, Continentales, Regionales y Subregionales, centralizadas para coordinar las acciones disociadoras. A manera de ejemplo podemos citar la Conferencia Tricontinental de la Habana, la Junta Coordinadora Revolucionaria para el Sur, etc., todo ellos amenizado con toda suerte de comités de Solidaridad (...)
>
> En cambio los países que están siendo agredidos Política-Económica y Militarmente (desde adentro y fuera de sus fronteras), están combatiendo solos o cuando más con entendimientos bilaterales o simples "acuerdos de caballeros".
>
> Es para enfrentar esta Guerra Psicopolítica, hemos estimado que debemos contar en el ámbito internacional no con un Mando centralizado en su accionar interno, sino que con una Coordinación eficaz que permita un intercambio oportuno de informaciones y experiencias además con cierto grado de conocimiento personal entre los Jefes responsables de la Seguridad.[11]

A diferencia del "grito de guerra contra el imperialismo" propuesto por Guevara y reivindicado por varias organizaciones de la izquierda revolucionaria, la guerra de Contreras era contra la subversión internacional y era psicopolítica. El conflicto no se remitía solamente a aquellos grupos armados que desafiaban a la autoridad estatal sino a todo el entorno de la izquierda que se expresaba de diversas maneras. Aunque algunos autores han enfatizado el papel de la JCR en la elaboración de la propuesta de la operación cóndor, las declaraciones de este documento muestran que la mención a la JCR se hace a modo de ejemplo de las diversas actividades internacionales desarrolladas por grupos de izquierda, así como la diversidad partidaria de las futuras víctimas del cóndor permite dudar acerca de esa aseveración. Algunas víctimas emblemáticas de dicha operación dan cuenta de esa variedad de enemigos que tuvieron las dictaduras. Desde los asesinatos del chileno Edgardo Enríquez, líder del MIR, una organización radical de izquierda, pasando por el comandante Carlos Prats un militar legalista liberal chileno, el ex presidente de Bolivia el general Juan José Torres un nacionalista de izquierda, el senador uruguayo de centro izquierda Zelmar Michelini y el diputado Héctor Gutiérrez Ruiz, hasta el ex canciller de Allende Orlando Letelier asesinado con una bomba en Estados Unidos muestra la intención de ir contra todos aquellos proyectos de cambio que se estaban ensayando en la región.

[11] "Primera reunión de inteligencia nacional" en *Operación Cóndor en el Archivo del terror* en pagina web del National Securiy Archive. http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB239b/index.htm

Aunque el llamado de Contreras estaba redactado en un tono de urgencia y presentado como una idea original lo cierto es que como hemos visto en capítulos anteriores desde mediados de los sesentas se venían desarrollando experiencias de coordinación y perfeccionamiento entre las policías y ejércitos nacionales. En algunos casos esto era promovido por Estados Unidos como la experiencia de la School of America evidencia, en otros casos era el resultado de actividades conjuntas en el marco de la OEA, y por ultimo también se había dado frente a situaciones concretas como la llegada del Che en Bolivia.

Los aspectos que impulsaron y habilitaron el desarrollo de dichas operaciones ya estaban latentes antes de la llegada de Kissinger al gobierno. La gradual conciencia de sectores locales conservadores que había que ir hacia salidas autoritarias, la formación de los militares en la doctrina de la seguridad nacional integrando los métodos contrainsurgentes franceses y norteamericanos, el apoyo de la CIA y el Departamento de Estado, y la participación en la Escuela de las Américas ya estaban instaladas en 1969. Pero lo que diversa documentación desclasificada muestra es un involucramiento inédito, directo y explícito de Kissinger en dichos procesos incluso en las dimensiones más claramente represivos.

A mediados de los setentas las dictaduras mostraban un fanatismo ideológico inaudito que los llevaba a considerar que el cono sur estaba a la vanguardia de una tercera guerra mundial en la lucha contra el comunismo, y en la que los Estados Unidos estaban en la retaguardia. Dicho espíritu de cruzada que justificaba múltiples atrocidades contra los opositores políticos empezó a tener costos políticos para los republicanos en la política doméstica preocupando a algunos funcionarios del departamento de Estado. Harry Schlaudeman, Assistant Secretary of State for Inter-American Af airs, advertía en un largo informe de julio de 1976 los riesgos que estaba tomando esta radicalización ideológica. "Esta mentalidad de asedio con tonos de paranoia" donde " se habla de la tercer guerra mundial con los países del cono sur como el último bastión de la civilización cristiana (...) puede ser riesgoso para los Estados Unidos. "El informe finalizaba con una pregunta sarcástica: "Como finalizar con la tercer guerra mundial" y proponía una serie de propuestas para " traer las dictaduras a nuestro universo cognitivo".[12]

Greg Grandin señala en su reciente trabajo que Kissinger aunque consciente de dicha amenaza aún continuaba mostrándose empático con el espíritu cruzado de los militares cono sureños.[13] En la conferencia de la OEA en junio de 1976 donde surgían críticas a la dictadura chilena en la escena política norteamericana y en algunos países de la región Kissinger tuvo una reunión privada con Pinochet donde le expresó su más firme apoyo: "Nosotros queremos ayudar, no perjudicar. Usted hizo un gran servicio a Occidente derrocando

[12] Harry W. Schlaudeman, *ARA Monthly report the thirld world war and south America*, 03/08/1976 (LINK)

[13] Greg Grandin, *Kissinger´s Shadow. The long reach of America´s most controversial statesman* (Metropolitan Books, New York, 2015) Chapter 7.

a Allende".[14] Ese mismo año Kissinger le expresaba al Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina el Almirante Cesar Augusto Guzzetti cierta empatía con la política represiva que: "Si hay cosas que hacer tienen que ser hechas rápidamente. Pero deben rapidamente volver a los procedimientos normales".[15]

Con esos gestos Kissinger mostraba una cercanía donde no parecía preocuparse por frenar a esos militares en dicha cruzada fanática sino que por el contrario avalaba las prácticas violentas perpetradas por los estados dictatoriales. Esa empatía tal vez ayude a explicar la brutal "eficacia" represiva de las dictaduras. Para 1976 las preocupaciones que describía aquel documento del Departamento de Estado de 1968 ya parecían resueltas. El ciclo que se había abierto en los sesentas con aquellos diversos proyectos de revolución habían sido derrotados, sus líderes asesinados, desaparecidos, exiliados o encarcelados. Kissinger también salió maltrecho. Su liderazgo estaba desprestigiado entre otras cosas como consecuencia de su involucramiento en esta región del mundo. Pero a diferencia de lo que ocurría en Indochina, en esta zona del mundo su objetivo se había cumplido. Los revolucionarios y sus ideas que en diferentes modalidades habían desafiado la hegemonía norteamericana desaparecieron de las escenas públicas locales. Los sobrevivientes de aquellas experiencias pasaron a ser víctimas del terrorismo de estado. Ahora luego de que las revoluciones habían sido derrotadas el imperio podía mostrar su cara más benigna y ofrecer ayuda con las políticas de derechos humanos promovidas por la renovada administración del nuevo presidente Jimmy Carter.

14 Department of State, Secret Memorandum of Conversation between Henry Kissinger and Augusto Pinochet, "U.S.-Chilean Relations," June 8, 1976. (LINK)

15 Department of State, Memorandum of Conversation between Henry Kissinger and Guzzetti, June 1976 (LINK).

Justicia sin fronteras
El juicio por el Plan Cóndor

Francesca Lessa[1]

Introducción

El 5 de marzo de 2013, empezó en el Tribunal Oral en lo Criminal Federal Nro. 1 de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, un juicio histórico. Después de casi 15 años de investigación, finalmente llegaba a la etapa de juicio oral y público, el llamado juicio Plan Cóndor, el primero que investigaba la coordinación represiva regional en todo su alcance. El juicio iba a abarcar crímenes contra victimas uruguayas, chilenas, paraguayas, argentinas y bolivianas cometidos en todos los países que conformaron dicha red represiva en los años 1970 y 1980. Entre los acusados, se encontraba sentado el banquillo en Argentina también un extranjero: el ex militar uruguayo Manuel Cordero Piacentini. Todos los demás imputados eran argentinos y enfrentaban imputaciones por los crímenes de asociación ilícita (todos excepto Cordero y Miguel Ángel Furci) y distintos casos de privación ilegal de la libertad. Estaban ese día en el banquillo figuras emblemáticas de la dictadura argentina, como el ex dictador Reynaldo Benito Bignone (1982-1983), el ex comandante Santiago Omar Riveros, y el ex dictador Jorge Rafael Videla, quien murió poco tiempo después de que iniciara el juicio oral.

En los últimos treinta años, desde el retorno de la democracia, Argentina se convirtió en un país líder y pionero en términos de justicia transicional (Sikkink 2008). La justicia transicional es un campo académico y de políticas públicas que estudia como los países abordan las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado reciente durante un período de conflicto o de dictadura, utilizando mecanismos como juicios, comisiones de la verdad, políticas de reparación y/o de remoción de cargos. Apenas días después de volver a la democracia el 10 de diciembre de 1983, Argentina estableció la conocida comisión de la verdad, CONADEP, que fue la primera en el mundo a terminar su informe final, el famoso "Nunca Más," y recibió mucha atención a nivel internacional (Crenzel 2008; Grandin 2005). Asimismo, el juicio a las Juntas de los Comandantes Militares, llevado a cabo entre abril y diciembre de 1985, no tenía precedentes en la historia de la región y rompió rotundamente con la tradición de impunidad que caracterizaba no solo a Argentina, sino que a toda América Latina (González-Bombal 1995; Nino 1996). Sucesivamente, en los años 1990, aun en un contexto de impunidad, Argentina logró avanzar en la búsqueda de verdad y justicia, superando obstáculos de forma creativa e innovadora. Se establecieron, por ejemplo, los juicios por la verdad –a pesar de la existencia de las leyes de impunidad-

[1] Latin American Centre, University of Oxford, Observatorio Luz Ibarburu.

para seguir investigando el destino de los desaparecidos, reclamando el derecho a la verdad de los familiares y de la sociedad entera (IACHR 1999). Además, entre 1988 y 2005, los tribunales condenaron a 23 personas por el delito de apropiación de menores, crimen que había quedado fuera de la órbita de las leyes de impunidad.[2] Y, finalmente, gracias a la labor incansable de los/as abogados/as y activistas de derechos humanos, se llegó en 2005 a la declaración de inconstitucionalidad y la anulación tanto de las leyes de amnistía como de los indultos, reabriendo así el camino de la justicia (Varsky and Filippini 2005). En los últimos diez años, desde el 2006 cuando se reactivaron los primeros juicios, y agosto de 2016, ya se concluyeron 163 juicios por los crímenes de la dictadura, con 689 personas condenadas, 68 absueltas y 2,436 que siguen imputadas por crímenes de lesa humanidad en investigaciones en curso.[3]

El juicio Plan Cóndor se enmarca dentro de este contexto de permanente innovación y lucha por la aclaración de los crímenes de lesa humanidad que ha caracterizado el proceso de justicia transicional en Argentina. El juicio Plan Cóndor fue pionero y un hecho histórico por varias razones. *En primer lugar*, ningún tribunal había antes sometido a juicio el Cóndor en todo su alcance territorial. Anteriormente, habían existido juicios, tanto en Argentina como Uruguay, que abarcaban hechos delictivos puntuales que habían sido cometidos en el marco de la coordinación represiva regional. El juicio Plan Cóndor, por otro lado, utilizando casos emblemáticos de víctimas de diferentes nacionalidades y de cómo actuaba la maquinaria de Cóndor, investigó en su conjunto el modus operandi de la coordinación represiva a lo largo y ancho de toda la región. *En segundo lugar*, es la primera vez que se utiliza la figura legal de asociación ilícita a nivel internacional, para juzgar la coordinación represiva que se estableció entre las dictaduras para cometer violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Suramérica. *En tercer lugar*, por primera vez se juzga a un ciudadano extranjero, quien fue extraditado a la Argentina para ser sometido a juicio por crímenes de lesa humanidad. *Por último*, otra diferencia de este juicio con los otros que se llevan a cabo en los tribunales argentinos tiene que ver con el hecho que la gran mayoría de las víctimas en este juicio eran extranjeras: de los 107 casos de victimas de Plan Cóndor investigados, 48 se refieren a ciudadanos uruguayos y 22 a chilenos; hay también paraguayos, bolivianos y argentinos.

En este capítulo, se evalúa la importancia del juicio Plan Cóndor y de su sentencia para el campo de la justicia transicional, y especialmente su relevancia para Uruguay. El análisis tiene cuatro partes. En la primera, se relata el comienzo de la causa, el contexto de justicia transicional en la Argentina en esos años, como también los avances en la etapa de investigación. Después, se analiza la etapa de juicio oral y público llevada adelante entre el

[2] A diez años del fallo "Simón". Un balance sobre el estado actual del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad. Buenos Aires: Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, Ministerio Publico Fiscal. http://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/wp-content/uploads/sites/4/2015/06/20150612-Informe-Procuradur%C3%ADa-de-Cr%C3%ADmenes-contra-la-Humanidad.pdf

[3] Estadisticas, Lesa Humanidad, https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/?tipo-entrada=estadisticas

5 de marzo de 2013 y el 27 de mayo de 2016. En la tercera parte, se resaltan los aspectos fundamentales de la sentencia dictada en mayo y cuyos fundamentos fueron difundidos el 9 de agosto de 2016. Por último, se analiza el impacto de dicha sentencia para Uruguay, a la luz de que la mayoría de las víctimas en el juicio eran ciudadanos uruguayos, y el único imputado extranjero era también ciudadano de ese país. Además, Uruguay se encuentra en una situación paradójica donde en 2016, dos ciudadanos uruguayos se encuentran enjuiciados en el exterior (en Argentina e Italia), mientras que, si consideramos la labor de los tribunales uruguayos, no se han registrado avances significativos en la judicialización de los crímenes de la dictadura adentro del país.

Denunciar el Plan Cóndor

La querella original que dio origen a la causa Plan Cóndor se presentó el 8 de noviembre de 1999 en Buenos Aires. La denuncia fue interpuesta por los abogados David Baigún y Alberto P. Pedroncini, representando a seis mujeres familiares de víctimas de Plan Cóndor. Eran: Dora Gladys Carreño Araya, chilena; Idalina Wilfrida Radice Arriola, paraguaya; Sara Rita Méndez, uruguaya; y las argentinas Elsa Pavon de Grinspon, Claudia Mabel Careaga y Ana María Careaga. La querella era a favor de siete ciudadanos (cuatro argentinos, dos paraguayos y una chilena) que habían desaparecido en Argentina y en Uruguay entre 1976 y 1978. Esa primera querella se enfocaba en casos de victimas de desaparición forzada que abarcaran a más de un país y que habían sido cometidos parcialmente o en su totalidad en territorio argentino. Por ejemplo, el paraguayo Federico Tatter había sido detenido en octubre de 1976 en Buenos Aires y luego probablemente entregado a la policía paraguaya, mientras que el matrimonio argentino de Claudio Logares y Mónica Grinspon, quienes vivían en Montevideo desde 1977, fueron secuestrados en la capital oriental en mayo de 1978 y traídos a la fuerza a la Argentina; posteriormente, fueron vistos en los centro clandestinos de la Brigada de San Justo y Banfield, y su hijita Paula fue apropiada ilegalmente por un policía.[4] La imputación de privación ilegítima de la libertad, considerando a la desaparición forzada como delito continuado que se sigue cometiendo mientras la persona no aparezca, en particular permitía avanzar con las investigaciones aun en un contexto de impunidad dominante. Así me lo explicó el fiscal de la etapa de instrucción, Miguel Ángel Osorio, durante nuestra entrevista en los tribunales de Comodoro Py:

> "Cuando empieza Cóndor, empieza con un pequeño grupo de casos que desde el punto de vista jurídico serían delitos permanentes. Es decir, delitos que se están ejecutando como es el secuestro extorsivo, la privación ilegal de la libertad de las personas y entonces ¿qué se toma? Se toma un pequeño grupo de casos, de personas de Uruguay, de Paraguay, de Argentina, que fueron secuestradas y no se sabía su destino y entonces ¿por qué? Porque nunca habían aparecidos y ni siquiera habían aparecidos sus restos. [...]

[4] Sobre este caso, ver http://www.pucheronews.com/notas/paula-y-la-sombra-del-condor/

> Desde el punto de vista jurídico, el planteo era irrefutable porque el estado tiene la obligación ética, la obligación constitucional de hacer saber el delito. Después en todo caso puede, a través de mecanismos que lo permitan, legitimando su decisión, eventualmente indultar, perdonar, amnistiar, pero primero hay que hacer saber el delito. Entonces, ese fue el inicio de lo que después se conoció como Cóndor."[5]

Además de acusar por el delito de privación ilegítima de la libertad sufrida por las siete víctimas de desaparición forzada, en esa querella original se incriminó también por la existencia de una 'asociación ilícita entre los imputados de rango político o militar superior, para cometer los delitos de secuestro agravado, aplicación de tormentos, homicidio y desaparición forzada de personas, en el territorio de los países involucrados y mediante el uso criminal del aparato del Estado respectivo.'[6] Esa asociación ilícita era la Operación Cóndor.

Es importante recordar que, en el 1999, en Argentina dominaba la impunidad en la esfera judicial. A finales de los años 1980 y a comienzo de los 1990, se habían promulgado leyes de impunidad e indultos que habían paralizado la actividad de los tribunales. La presentación de la querella original de la causa Cóndor fue parte de una estrategia por parte de las víctimas y sus abogados patrocinantes de empezar a desafiar la impunidad y abrir brechas para lograr justicia. No es casualidad que los mismos abogados Pedroncini y Baigún habían anteriormente ya presentado otra querella clave en la lucha contra la impunidad en 1996, denunciando el plan sistemático de apropiación de bebés nacidos a mujeres en detención clandestina. Esas causas permitieron, en las palabras del juez Daniel Rafecas, encontrar "resquicios –o sea huecos– en esa muralla de impunidad y por allí intentaron avanzar". Esas causas se encuadraban en un contexto de litigio estratégico de los crímenes de la dictadura, tratando primero de utilizar las excepciones contenidas explícitamente adentro de los textos de las mismas leyes de amnistía –como la apropiación ilegal de los bebes– con el objetivo de evadir su aplicación, y luego de cuestionar directamente su validez jurídica, llegando a las declaraciones de inconstitucionalidad en 2001 y 2005 (Engstrom and Pereira 2012; Lessa 2013).

Con la anulación de las leyes de impunidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina en junio 2005, la causa Plan Cóndor pudo avanzar más rápidamente. El contexto político de los 1990 y la existencia de las amnistías, de todas formas, afectaron la causa en por lo menos tres aspectos: los delitos imputados, la jerarquía de los acusados y el tipo de responsabilidad. El juicio abarca sólo a víctimas de desaparición forzada que, como crímenes permanentes, podían ser investigados. Además, la mayoría de los imputados eran comandantes y oficiales de alto rango; esa decisión formaba parte por una estrategia política y también se debía a que muchas veces no se conocían los autores direc-

[5] Entrevista con el fiscal Miguel Angel Osorio, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2013.

[6] Tomado del texto de la querella original, pagina 2. Texto proporcionado por el abogado querellante Jaime Nuguer.

tos. Todos los imputados, excepto dos, estaban acusados como autores mediatos, por ocupar puestos de toma de decisiones durante la dictadura y dando órdenes. Sólo el uruguayo Cordero y el argentino Furci fueron procesados por haber participado directamente en los secuestros y torturas. A pesar de estas restricciones, desde el principio, la querella original encarnó el deseo de "hacer algo, empezar a investigar."

En 2001, el juez federal en la causa procesó al ex dictador argentino Jorge Rafael Videla, y también pidió la extradición de varios de sus pares en los años del terrorismo de Estado en los países de Suramérica, entre ellos, el ex General Augusto Pinochet; Alfredo Stroessner, el ex dictador paraguayo; y Julio Cesar Vadora, ex comandante en jefe del Ejército uruguayo, como también de varios policías y militares uruguayos que habían operado en Buenos Aires, como el conocido José Nino Gavazzo (Roht-Arriaza 2009). De todos los extranjeros investigados en aquellos años, solamente quedaría uno, el militar retirado uruguayo Cordero, quien fue extraditado a la Argentina en enero de 2010 por el Supremo Tribunal Federal de Brasil, país a donde había huido de Uruguay en el 2004.

Los diferentes tramos de la causa Cóndor fueron elevados a juicios respectivamente en 2007 por la querella original de 1999, y en 2011 y 2012 por las querellas presentados en 2008 y 2011. El juicio abarcó a los tres tramos de Cóndor, y también a la llamada causa Automotores Orletti II. En esta última, estaba imputado Miguel Ángel Furci, ex agente civil de inteligencia de la Secretaría de Inteligencia del Estado, SIDE, acusado de privación ilegal de la libertad e imposición de tormentos que afectaron a 67 víctimas que fueron detenidas en el centro clandestino conocido como Automotores Orletti, ubicado en el barrio de Floresta en la capital porteña.

El Juicio

La causa Cóndor llegó a juicio oral y público después de casi 15 años de etapa de instrucción. La investigación sufrió retrasos y aplazamientos debido a las complejidades asociadas con la recepción de información de los países vecinos que habían estado involucrados en Plan Cóndor, solicitudes pendientes de extradición, y el gran número de juicios que se reanudaron en Argentina a partir del año 2006. El juicio oral y público empezó finalmente el martes 5 de marzo de 2013. Debido a la complejidad del juicio en cuanto a la cantidad de países involucrados, víctimas e imputados, la fase de recepción de prueba se organizó por binomios de países, empezando por el primero binomio de países, Argentina-Uruguay, hasta abordar todos los países de Cóndor. La etapa de recepción de prueba comenzó en mayo de 2013 y finalizó a mediados de abril de 2015. En ese lapso de tiempo, el tribunal -compuesto por los jueces Adrián Federico Grünberg, Oscar Ricardo Amirante y Pablo Laufer, y Ricardo Ángel Basilico como juez suplente- recibió el testimonio de más de 300 testigos como también evaluó miles de documentos enviados desde muchos archivos como, por ejemplo, el Archivo del Terror de Paraguay, documentos desclasificados de EEUU por la ONG National Security Archive, memos del agente de la Dirección de Inteligencia Na-

cional (DINA) chilena en Buenos Aires, Arancibia Clavel, y el archivo de la ex Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA) en La Plata.

La fase de recepción de prueba fue fundamental no solamente para reconstruir las circunstancias y dinámicas de cada secuestro y desaparición, sino también para ofrecer y brindar elementos que prueben la colaboración y coordinación represiva entre las dictaduras. En palabras de Pablo Ouviña, fiscal general del juicio oral:

> Los casos que llegaron al juicio son una muestra de lo que sucedió con el Cóndor. Con este juicio no sólo estamos viendo si en el caso de cada una de las víctimas se verifica si hubo 'delito', sino que además estamos viendo otra cosa: la misma existencia del Cóndor. En esa vía buscamos pruebas sobre la existencia de la asociación ilícita [entre las fuerzas represivas], y luego ver si cada persona que está acusada en el juicio tuvo participación o contribuyó en la asociación ilícita y cómo lo hizo.[7]

El juicio Plan Cóndor, en consecuencia, ha sido realmente innovador por abarcar por primera vez la complejidad de la represión política transnacional en Sudamérica.

Los testimonios

Parte fundamental de la etapa de recepción de prueba fue el testimonio de víctimas, sobrevivientes y peritos. Escuchar a los testimonios es una experiencia realmente conmovedora, al mismo tiempo que se hace fundamental en la reconstrucción del rompecabezas del Plan Cóndor. En los relatos, se encuentran rastros y elementos que demuestran cómo se desarrollaba la coordinación represiva y su actuación en esos años.

Por ejemplo, un activista del Partido Comunista Argentino relató a los jueces como, durante su detención en la Brigada Güemes en 1976, asistió a la llegada desde Uruguay de los hermanos argentinos Lila y Claudio Epelbaum. Los Epelbaum fueron enviados a Punta del Este por su madre en busca de seguridad después de la desaparición del hermano Luis en agosto de 1976 en Buenos Aires. Lila y Claudio fueron secuestrados en Punta del Este en noviembre de 1976 y traídos por avión a la Argentina, donde luego fueron desaparecidos. En otra oportunidad, el hermano de un ex militante uruguayo de Tupamaros, desaparecido en Buenos Aires en 1978, recordó como su hermano le comentaba que "se tenía que cuidar tanto de la policía argentina, como de las fuerzas armadas uruguayas," ya que había visto varios de sus integrantes por las calles de la ciudad porteña. En otro testimonio, Laura Elgueta Díaz, hermana de un militante chileno del MIR desaparecido en 1976 en Buenos Aires, contó como ella misma fue también secuestrada y torturada en el ex centro clandestino de detención Club Atlético en 1977, en el barrio de San Telmo, un año después de que su hermano Luis había sido desaparecido. Su familia había llegado a Buenos Aires en abril de 1974, después ser perseguida por la dictadura de Pinochet en Chile. Pero la persecución contra la familia no cesó en Argentina. El 26 julio de 1976, su hermano Luis fue desapa-

7 "Segunda etapa del Cóndor," *Página 12*, 14 de diciembre 2013.

recido junto con su compañera argentina, y la hermana de ella. Un año más tarde, el 12 de julio de 1977, en otro operativo, son secuestradas Laura y su cuñada Sonia. Fueron ambas llevadas al Club Atlético. Al llegar allí, se dieron cuenta que había muchos chilenos que las esperaban y preguntaron: "¿Porque están ustedes aquí?" Y les contestaron: "Porque Pinochet así lo quiere". Durante los interrogatorios, les preguntaban a Laura por su hermano, aunque ya parecían conocer las respuestas a las preguntas: "¿Tu hermano era del MIR?" y ella le contestó que sí, que era del MIR, al cual le dicen, "no eres mentirosa". Ella preguntó si ellos tenían a su hermano y le dicen: "Ya no lo tenemos. Se lo llevaron a Chile porque allí tenía muchas cuentas por pagar". Laura y Sonia fueron finalmente liberadas, amenazadas con irse de Argentina y abandonar la búsqueda de Luis. Se exiliaron en México y muchos años después reconocieron de algunas fotos al agente chileno Enrique Arancibia Clavel como uno de los chilenos que habían visto operando en el Club Atlético.

Para los sobrevivientes y los familiares de las víctimas, la oportunidad de dar testimonio ante el Tribunal constituye una forma de justicia reparativa, más allá del elemento retributivo intrínseco al proceso de Justicia Penal. A menudo, destacando la impunidad que rodea los crímenes en sus países de origen, los testigos agradecían a los jueces para haberles dado la oportunidad de brindar sus relatos y afirmaron que atesoraban poder de narrar sus historias y el trabajo de los jueces en tratar de establecer lo que había sucedido con sus seres queridos.

Los alegatos

Después de la etapa de recepción de prueba, entre junio y noviembre de 2015 tuvo lugar la etapa de alegatos de la acusación. La querella original, la de la Secretaria de Derechos Humanos de Argentina y la de la querella unificada CELS-Kaos-Liga presentaron primeros sus alegatos finales a la corte. Entre el 7 de agosto y el 10 de noviembre, el Ministerio Publico, representado por los fiscales Pablo Ouviña y Mercedes Moguilansky, expusieron su acusación. Ouviña y Moguilansky abordaron la represión en el Cono Sur organizando su exposición, describiendo los binomios de países que la dictadura argentina conformó en la Operación Cóndor con Uruguay, Chile, Paraguay, Bolivia y Brasil. Al comenzar el juicio, el fiscal Ouviña había declarado: "Los delitos de lesa humanidad exceden el interés particular. Estos hechos no sólo interesan a las víctimas y a sus allegados directos. Le interesan a toda la sociedad. Pero este juicio de Operación Cóndor tiene un interés mucho más amplio, porque están esperando respuestas no sólo argentinos. Están esperando respuesta uruguayos, chilenos, bolivianos, paraguayos. No sólo nuestros connacionales, sino todos nuestros vecinos nos están mirando para ver qué hacemos".[8] La Fiscalía pidió en ese momento la condena de 17 imputados. En la última etapa, presentaron los alegatos los defensores par-

[8] "Operación Cóndor: con el veredicto previsto para el viernes próximo, llegará el final de un juicio histórico," 20 de mayo de 2016, http://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/operacion-condor-con-el-veredicto-previsto-para-el-viernes-proximo-llegara-el-final-de-un-juicio-historico/

ticulares de los imputados como también los defensores de oficio, entre diciembre de 2015 y abril de 2016.

La Sentencia Plan Cóndor

Después de tres años, dos meses y 22 días de la primera audiencia y a casi 17 años de que se presentara la querella original, el viernes 27 de mayo de 2016 se dio a conocer el veredicto en el juicio Plan Cóndor. De los 27 imputados originales, quedaban en ese día solamente 17; 5 habían fallecido y otros 5 apartados del juicio por razones de salud.

A las 17 horas de la tarde, el presidente del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N°1 (TOF1) de la Capital Federal, Oscar Amirante, leyó el veredicto en los que se condenaron a 15 de los 17 imputados, mientras que dos fueron absueltos.

La sentencia fue la primera a ser dictada por crímenes de lesa humanidad que habían sido cometidos 'en el marco de una organización ilícita transnacional, dedicada al intercambio de información de inteligencia ilegal y a la persecución, secuestro, repatriación forzada, tortura y homicidio y/o desaparición de disidentes políticos en el Cono Sur.'[9] Mientras que ya anteriores juicios habían reconocido la existencia de asociaciones ilícitas a nivel nacional tanto en Argentina como en Chile, nunca antes se había considerado que también había existido una asociación ilícita a nivel internacional establecida entre los gobiernos dictatoriales en aquellos años para coordinar la persecución de los opositores políticos a lo largo y ancho de Suramérica. Las penas más altas fueron dictadas en contra de los ex comandantes de Institutos Militares Reynaldo Benito Bignone y Santiago Omar Riveros, quienes fueron condenados a 20 y 25 años de prisión respectivamente. Fueron condenados a 25 años de prisión también el ex coronel uruguayo, Manuel Juan Cordero Piacentini, quien se desempeñó en el Servicio de Información de Defensa (SID) y en el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA) de Uruguay, y al ex civil de inteligencia Miguel Ángel Furci, que revistó en la Secretaría de Inteligencia del Estado y actuó en el centro clandestino Automotores Orletti. Los otros 11 imputados recibieron penas que variaron entre 20 y 8 años. Los fundamentos de la sentencia fueron difundidos por el TOF1 el 9 de agosto de 2016, en un extenso documento de 5,219 páginas, que se encuentra disponible en la web.[10] En esta última parte del capítulo vamos a destacar algunos aspectos claves de la sentencia, que tienen que ver con la naturaleza de la coordinación represiva y su calificación como asociación ilícita transnacional.

El tribunal abarca desde el punto de vista histórico y político la conformación de la coordinación represiva entre las dictaduras suramericanas en un contexto geopolítico caracterizado por la Guerra Fría, la Doctrina de Seguridad Nacional, que hacía hincapié en

[9] "Operación Cóndor: se probó la asociación ilícita y se impusieron penas de 8 a 25 años de prisión," 27 de mayo de 2016, http://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/operacion-condor-se-probo-la-asociacion-ilicita-y-se-impusieron-penas-de-8-a-25-anos-de-prision/

[10] Texto de la sentencia, www.cij.gov.ar/http://www.cij.gov.ar/d/doc-15250.pdf

la figura del enemigo interno, como asimismo en la influencia de la Doctrina de la Escuela Francesa, con la teoría de la 'guerra antisubversiva' (página 1,120). En esa coyuntura es donde empieza a surgir la coordinación represiva a comienzo de los años 1970. Primero, la coordinación se dio, utilizando palabras del General chileno Manual Contreras, jefe de la DINA (página 1,222), a través de 'pactos de caballeros' entre los servicios de inteligencia, las fuerzas armadas y de seguridad de los países de la región, para intercambiar informaciones y prisioneros en casos puntuales y de mandera *ad hoc*. Un ejemplo de esa fase de cooperación informal, también conocida como 'pre-Cóndor,' ocurrió en mayo de 1975 con la detención en Asunción de Jorge Isaac Fuentes Alarcón, chileno militante del MIR, y el militante argentino del ERP, Amílcar Santucho. El TOF1 resaltó como ese caso constituyó 'el antecedente inmediato a la formalización del "Plan Cóndor", 'en el que pudo advertirse la intervención de fuerzas militares, de inteligencia y de seguridad de Paraguay, Chile y Argentina para la detención e interrogatorios de los nombrados, y el traslado hacía Chile de Fuentes Alarcón, siendo alojado en "Villa Grimaldi", quien a la fecha permanece desaparecido (página 1,200). Ese caso fue, según los jueces, la "prueba piloto" de Plan Cóndor: 'en la práctica estaban listas su estructura y engranajes para iniciarse. Así fue a fines de noviembre de 1975, tras su formalización' (página 1,218).

El tribunal ofrece, además, una definición de Plan Cóndor, indicando que 'fue una plataforma que estandarizó las prácticas de coordinación represiva presentes en la región e implicó la puesta a disposición de recursos humanos, materiales y técnicos entre las dictaduras cívico-militares que por ese entonces la gobernaban, con el objetivo de facilitar la destrucción o eliminación de sus opositores, fueran individuos u organizaciones –actuales o potenciales' (página 1,221). Con el Plan Cóndor se forjó, por lo tanto, una red multilateral de inteligencia institucionalizada, extendida y permanente. El sistema informal y *ad hoc* que existía anteriormente como en el caso de Fuentes Alarcon y Santucho fue, a partir de diciembre de 1975, reemplazado por una red ya estable y que se mantuvo activa en el tiempo. De hecho, en la sentencia, se fijan las fechas en las que el Cóndor perduró, extendiéndose desde fines de noviembre de 1975 hasta –por lo menos- comienzos de la década del ochenta, teniendo su accionar mayor impronta entre los años 1976 y 1978 (página 1,234).

La asociación ilícita Cóndor se pudo establecer después de que todos los países de la región se encontraran bajo gobiernos dictatoriales inspirados por la misma ideología política. Según los jueces, Cóndor tuvo consecuencias en, por lo menos, dos niveles. La conformación de Cóndor afectó directamente a la soberanía e integridad de cada uno de los países integrantes del acuerdo: su accionar agravió no solo a sus nacionales, sino también a ciudadanos extranjeros, porque las tareas clandestinas realizadas por las autoridades militares vulneraron el derecho de asilo o refugio que cada uno de esos Estados debía reconocer, ya que las víctimas eran perseguidos políticos (página 1,223). Debido a la sucesión de golpes militares que se dieron en la región, a partir de Paraguay en 1954, se habían generado varias oleadas migratorias por Suramérica. Los exiliados se escapaban de la persecución

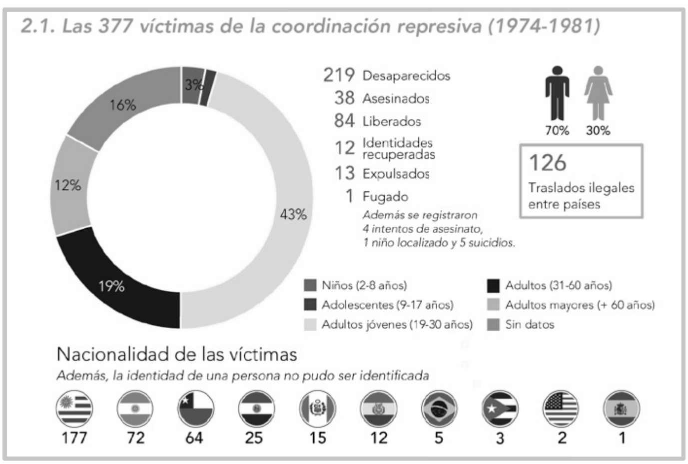
política sufrida en su país natal y buscaban refugio en los países limítrofes. En los años 1960 y, especialmente, a partir de los 1970, muchos exiliados uruguayos, brasileños, chilenos, bolivianos y paraguayos se encontraban viviendo en la Argentina, país que se había convertido en un refugio para miles de perseguidos políticos. Entre 1973 y 1975, Argentina era el único país de la región que mantuviera un régimen democrático: por eso, se había transformado en un destino privilegiado por los exiliados políticos. Pero, a partir del 24 de marzo de 1976, cuando se dio el golpe en Argentina también, el país que había ofrecido refugio a tantos perseguidos políticos, se convirtió en una trampa mortal. Ya no había a donde escaparse. El hecho de que muchos de los crímenes de Plan Cóndor ocurrieran en Argentina no fue, consiguientemente, producto del azar. Como bien recalcan los jueces: 'al ser el reducto donde quedaron emplazados los activistas y opositores a los distintos gobiernos dictatoriales, *este país devino dialécticamente de un refugio a un coto de caza donde fueron cercados'* (páginas 1,225-1,226).

La sentencia examina en detalle varios de los casos de víctimas de la coordinación represiva, analizándolos por binomios de países empezando por el de República Argentina - Bolivia. Hacia el final es donde los jueces abordan la categorización de Plan Cóndor como asociación ilícita a nivel internacional, figura delictiva la de la asociación ilícita que se había imputado a 15 acusados, de los que 13 resultaron condenados por el delito de "asociación ilícita en el marco del denominado "Plan Cóndor"'. El tribunal resaltó como existió un 'acuerdo entre las cúpulas militares que gobernaban autoritariamente Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Brasil (agregándose luego Perú y Ecuador), con el objetivo de perseguir a los opositores políticos –reales o potenciales– al margen de cualquier control jurisdiccional.' Esta persecución se transformó en un terror sin fronteras geográficas: se perpetraron centenares de secuestros, privaciones ilegítimas de la libertad, torturas y homicidios, allanamientos ilegales, sustracción y apropiación de niños, robos, extorsiones, y amenazas. Todos estos delitos fueron cometidos indistintamente en o a través de cualquiera de aquellos países que conformaban la red de Cóndor. En ese pacto criminal transnacional tomaron parte principalmente las fuerzas armadas, de seguridad y organismos de inteligencia, pero también los integrantes de cuerpos diplomáticos, migratorios y de otras estructuras estatales. Es decir que Cóndor utilizó todos los recursos a disposición de los estados, tanto militares como civiles. Según los jueces, 'esa "alianza" entre las fuerzas represoras, sistematizada y coordinada en forma clandestina no fue otra cosa que *una enorme y transnacional asociación ilícita*' (página 5,097). El tribunal analizó también si era posible que la asociación ilícita transnacional de Cóndor pudiera coexistir con las asociaciones ilícitas nacionales que cada régimen dictatorial constituía adentro de su propio país. El TOF1 consideró que esa coexistencia era de hecho posible, que el acuerdo ilícito regional claramente convivió con las asociaciones ilícitas nacionales y que, además, podían compartir algunos de sus integrantes o los medios disponibles (página 5,098).

Uruguay y El Cóndor

Hablar del Plan Cóndor es hablar de Uruguay. La vinculación entre Uruguay y Cóndor es contundente e indudable: hubo secuestros de uruguayos en cada uno de los países del Cóndor. La última actualización de la Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos del 2015 identifica a 192 casos de desaparecidos uruguayos, cuya mayoría fueron víctimas de desaparición forzada en el exterior; 41 desapariciones ocurrieron en Uruguay, mientras que 137 en Argentina, 9 en Chile, 1 en Bolivia, 1 en Colombia y 3 en Paraguay.[11] Las garras del Cóndor alcanzaron a los uruguayos a lo largo y ancho de Suramérica. De forma similar, en un informe compilado por la UNESCO en 2016, se estima que hubo alrededor de **377 víctimas de la coordinación represiva entre 1974 y 1981**, entre ellos 177 uruguayos, 72 argentinos, 64 chilenos y 25 paraguayos.[12] Es decir que los uruguayos constituyeron casi la mitad, 47%, de todas las víctimas de Plan Cóndor.

A pesar de constituir la mayoría de las víctimas de la coordinación represiva, se registra un bajo nivel de judicialización de esos crímenes en Uruguay. Según un relevamiento hecho en colaboración con el Observatorio Luz Ibarburu, 13 causas en Uruguay son vinculadas a casos de crímenes de Cóndor y las mismas abarcan solamente 111 víctimas, es decir un 63% del total. Además, aun considerando las víctimas que se están judicializando, la gran mayoría no tiene sentencia aún como la gran mayoría de las causas se encuentran en la etapa de



[11] *Listado de detenidos desaparecidos por responsabilidad del Estado*, Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, actualización 26 de febrero de 2015, http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/equipo+de+historiadores/3ra+seccion+detenidos+desaparecidos/lista+detenidos- desaparecidos

[12] *Operación Cóndor: 40 anos después*. Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos. UNESCO: marzo de 2016, pagina 260, http://www.cipdh.gov.ar/wp-content/uploads/2015/11/Operacion_Condor.pdf

investigación. Las cuatro causas con sentencia firme abarcan solo a 70 víctimas, un 39.5% del total de las estimadas 177 víctimas uruguayas.

Las causas vinculadas con Cóndor tuvieron, de todos modos, un papel clave en la lucha por la justicia en Uruguay. Es interesante resaltar como la primera denuncia penal por crímenes de la dictadura que se presentó en el momento de la transición a la democracia el 22 de febrero de 1984, aun bajo gobierno dictatorial, se refería al secuestro en 1978 en Porto Alegre (Brasil) de los militantes del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), Universindo Rodríguez y Lilian Celiberti, y de los hijos de ella. Otra denuncia emblemática del mismo año, con fecha 12 de abril de 1984, pedía investigar los crímenes cometidos en el ex centro clandestino Automotores Orletti.

Con la sanción por el Parlamento uruguayo de la *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*, el 22 de diciembre de 1986 (MARCHESI), los juicios penales se suspendieron por casi 20 años, reanudándose solamente a comienzo de los 2000, gracias a los persistentes esfuerzos de las víctimas, familiares, activistas de derechos humanos y unos pocos abogados patrocinantes.[13] En ese contexto, los crímenes de Cóndor permitieron abrir brechas en la situación de impunidad absoluta que había existido hasta ese momento (Fried and Lessa 2011). El primer gobierno del Frente Amplio, con el Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), decidió no anular la *Ley de Caducidad*, sino que empezó a aplicarla de forma literal, excluyendo del alcance de la ley, por ejemplo, los crímenes cometidos por los altos mandos, por civiles, la sustracción de menores, y los delitos que ocurrieron en el exterior (Lessa 2014). De tal forma, investigaciones judiciales empezaron a tramitarse en el país. De hecho, la primera condena de militares y policías vinculados con el régimen dictatorial uruguayo dictada por un juez en el país tuvo lugar en marzo de 2009 y estaba vinculada con hechos delictivos en el marco de Plan Cóndor. El juez Luis Charles condenó en ese entonces a seis ex militares y dos ex policías por 28 delitos de homicidios, contra militantes del PVP secuestrados en Buenos Aires en 1976. En el mismo año, en octubre de 2009, otra causa Cóndor llevó a la condena del ex dictador Gregorio Álvarez, junto con otro imputado, por 37 homicidios de militantes uruguayos exiliados en Argentina entre 1977 y 1978. Finalmente, en una causa posteriormente archivada por la muerte del único imputado, se procesó en 2010 por primera vez tipificando el delito de desaparición forzada (no homicidio como se había utilizado en los casos anteriores), tipificación ratificada en apelación en 2011.

Desde 2011, se han registrado muy pocos avances en la investigación judicial de los crímenes tanto de Cóndor como de la dictadura más en general en Uruguay. El único uruguayo condenado en 2016 recibió su sentencia en Argentina en el juicio Cóndor. El ex coronel Manuel Cordero Piacentini había llegado a la Argentina en enero de 2010, después de su extradición desde Brasil. En 2004, Cordero se había fugado de Uruguay. El activista

[13] *Luchas contra la impunidad. Uruguay 1985-2011*. Gabriela Fried, Francesca Lessa, compiladoras. (Trilce: Montevideo, 2011), http://www.trilce.com.uy/pdf/luchas%20contra%20impunidad.pdf

brasileño Jair Krischke, del Movimiento Justicia y Derechos Humanos de Porto Alegre, quien había iniciado una paciente búsqueda del uruguayo prófugo, finalmente lo encontró en Santana do Livramento, Brasil, escondido en la casa de su cuñado y alertó a las autoridades de Uruguay y Argentina.[14] El proceso de la extradición de Cordero a la Argentina fue largo y complejo. Finalmente, el Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil votó a favor de la extradición, pero limitó los crímenes por los que Cordero podía ser sometido a juicio en Buenos Aires. El STF rechazó el enjuiciamiento por el delito de asociación ilícita, considerando que ese crimen ya había prescrito, pero autorizó por lo menos su extradición por 11 casos de desaparición forzada, considerando que estos últimos eran delitos permanentes que se seguían cometiendo. Además, el STF decidió la extradición a favor de Argentina, porque ese había sido el primer país en solicitarla.[15]

Al momento del veredicto en mayo 2016, el TOF1 consideró que Cordero había sido un partícipe necesario en 11 delitos de privación ilegítima de la libertad, cometidos en contra de 10 víctimas uruguayas (es decir: Ary Cabrera Prates, José Hugo Méndez Donadío, Francisco Edgardo Candía Correa, León Gualberto Duarte Luján, Rubén Prieto González, Adalberto Soba Fernández, Alberto Cecilio Mechoso Méndez, María Emilia Islas Gatti de Zaf aroni Castilla, Washington Cram González) y una víctima argentina, María Claudia García Iruretagoyena de Gelman. Los jueces consideraron, en particular, que Cordero había sido un elemento fundamental en las operaciones represivas en el marco de la llamada "lucha antisubversiva" contra los exiliados uruguayos en la Argentina (página 4,911). Además, para los jueces, la coordinación y el traspaso de información de un país a otro demostraba la actividad conjunta de las fuerzas represivas de Argentina y Uruguay. Cordero actuaba como parte del Servicio de Información de Defensa (S.I.D.) y del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (O.C.O.A.) de Uruguay. Para el tribunal, Cordero tuvo un papel clave en las oleadas represivas que se desataron contra el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), entre abril y octubre de 1976 en Buenos Aires. A lo largo del tiempo, Cordero se había transformado en un "especialista" en la represión contra el "P.V.P.," experto en procesar la información, tanto la que obtenía en Buenos Aires como en su país de origen, e intentaba con ello armar el organigrama del partido y la cúpula de sus líderes para lograr, eventualmente, su desarticulación. El tribunal resaltó como Cordero, entre abril y octubre de 1976, cumplió 'un papel fundamental y participó de los secuestros, interrogatorios y traslados de personas, en su mayoría uruguayos e integrantes del "P.V.P.", que fueron privados ilegalmente de su libertad durante ese período. Hay abundantes testimonios de las actuaciones de Cordero, tanto en Argentina como en Uruguay, su participación en operativos de secuestros, detenciones, violación, interrogatorios y torturas, como también de su presencia permanente en Orletti en ese lapso de tiempo.

[14] "Cordero fue extraditado a Argentina," *La Red 21*, 24 de enero de 2010, http://www.lr21.com.uy/politica/397551-cordero-fue-extraditado-a-argentina

[15] http://www.montevideo.com.uy/contenido/CORDERO-SERA-EXTRADITADO-A-ARGENTINA-64209

Cordero formaba parte del grupo de militares liderados por el Mayor José Nino Gavazzo que operaban en Buenos Aires en el centro clandestino de detención Automotores Orletti en el marco de Plan Cóndor.

Además de la condena en contra de Cordero dictada por el tribunal argentino, es posible que antes de fin de año sea condenado otro ex militar uruguayo, Jorge Troccoli, del Cuerpo de Fusileros Navales (FUSNA) investigado por 20 casos de secuestros de ciudadanos uruguayos y argentinos llevados a cabo en Argentina,[16] en el marco el juicio Cóndor en Roma, Italia. En octubre, empieza la etapa de alegatos y se espera la sentencia en los próximos meses.[17]

Es importante destacar que, en 2016, los tribunales uruguayos no dictaron sentencia en ninguna de las más de 200 causas abiertas en el país. Por otro lado, como ya remarcamos, la única condena de un uruguayo este año se dio hasta ahora en Argentina. Si a esta condena se sumara también otra más en contra de Tróccoli en Roma, se generaría una situación parecida a la que existía hacia finales de los años 1990, cuando muchos militares argentinos eran investigados por las cortes europeas por crímenes cometidos durante la dictadura argentina. Esa presión internacional a nivel judicial puso a la luz aún más la impunidad que existía en Argentina en ese momento, favoreciendo los reclamos de verdad y justicia de víctimas y militantes de derechos humanos, y permitiendo que se llegara tiempo después a la reanudación de los juicios en ese país. Veredictos condenatorios en contra de Cordero y Tróccoli –figuras emblemáticas de la represión en Uruguay– podrían convertirse en herramientas valiosas para los activistas locales para movilizar el tema. Especialmente, serviría para ejercer presión hacia el poder judicial y el poder ejecutivo para avanzar en la investigación del pasado reciente adentro de Uruguay, en un contexto donde las causas judiciales no logran avanzar y no existe aún una política de estado de aclarar las atrocidades del pasado. Además, la condena en contra de Cordero resalta aún más a nivel internacional la impunidad y la falta de investigación de los crímenes por parte del Estado uruguayo. A más de cinco años de dictarse, en febrero de 2011, Uruguay sigue incumpliendo los términos de la sentencia *Gelman* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ordenó que los crímenes de la dictadura tienen que ser investigados eficazmente (CorteIDH 2011). La búsqueda de verdad y justicia sigue siendo, en gran medida, una cuenta pendiente en Uruguay.

Conclusión

A 40 años de los crímenes, un tribunal argentino finalmente reconoció en una sentencia judicial que la coordinación represiva conocida como Plan Cóndor, que sembró terror por toda Suramérica en los 1970, había constituido una asociación ilícita transnacional,

[16] Imputados y víctimas causa Condor http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=483&MMN_position=184:184

[17] "Se acerca sentencia sobre Plan Cóndor", *Brecha*, 30 septiembre de 2016, http://brecha.com.uy/se-acerca-sentencia-plan-condor/

condenando a 15 imputados. El juicio Plan Cóndor fue innovador, no solo a nivel de Argentina y de la región directamente afectada por los delitos del Cóndor, sino que también fue un hito para la justicia transicional y los derechos humanos a nivel global.

Desde un enfoque regional, el tribunal tuvo por acreditado, después de evaluar y valorar por más de 38 meses un corpus probatorio de miles de documentos y centenares de testimonios, que el Plan Cóndor constituyó un 'acuerdo represivo regional.'[18] Muchos académicos, historiadores, y periodistas habían hablado e investigado sobre la existencia de Plan Cóndor hace años, especialmente después del hallazgo del Archivo del Terror en Paraguay en diciembre de 1992. La sentencia del tribunal vino a confirmar, después de un exhaustivo análisis judicial de toda la prueba recopilada, lo que esos investigadores, como las mismas víctimas de Cóndor que lo denunciaron ya a partir de 1977 en plena persecución, había afirmado. En mi investigación sobre Cóndor, pude relevar la existencia de 23 causas judiciales –en diferentes etapas del proceso penal– que abarcan varios de los crímenes cometidos por la coordinación represiva regional. De esas 23 causas, 13 tuvieron lugar en Uruguay, 4 en Chile y 6 en Argentina; 11 causas ya concluyeron, tres se encuentran en etapa de juicio, y 9 bajo investigación aún. En anteriores juicios vinculados con Cóndor, como los de Uruguay donde se juzgaron los responsables de secuestros contra militantes del PVP y del GAU entre 1976 y 1978 en Buenos Aires, o los de Chile, se limitan a episodios específicos de delitos cometidos dentro del marco del Cóndor. El juicio Cóndor, por otro lado, fue el único de esas 23 causas que abarcara casos emblemáticos de victimas de todas las nacionalidades y de todos los países de la coordinación represiva con el objetivo de emitir juicio sobre el *modus operandi* del Cóndor en su totalidad, para así considerarlo una asociación ilícita transnacional.

El juicio, en su larga duración de 17 años entre la etapa de instrucción y juicio oral, acumuló una enorme cantidad de prueba, alrededor de 300 testimonios, miles de documentos de archivos de Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil, y Estados Unidos, libros académicos y sentencias judiciales vinculadas con Cóndor de toda la región. La existencia de muchos documentos de archivos que se incorporaron al juicio fue algo excepcional de esta causa judicial. El fiscal Ouviña recalcó en una entrevista con la BBC como 'normalmente los juicios por crímenes de lesa humanidad se basan principalmente en los testimonios de los sobrevivientes y de los familiares de las víctimas.' Pero en este juicio existía, además, una cantidad impresionante de prueba documental, que la Fiscalía pudo utilizar para reconstruir 'el rompecabezas de Cóndor,' ya que lo que se estaba investigando no se limitaba a un centro clandestino o lugar específico de Argentina [que es como se conforman los otros juicios generalmente en ese país], sino que los crímenes abarcaban a los territorios de Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil'.[19] La gran cantidad de acervos docu-

[18] Dandan, Alejandra, "Con el Cóndor, el país fue un coto de caza," *Página 12*, 2 de octubre de 2016, http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-310776-2016-10-02.html

[19] "Operation Cóndor: Landmark human rights trial reaches finale," BBC News, 27 de mayo 2016, http://www.bbc.com/news/world-latin-america-36394820

mentales, que incluían también documentos desclasificados de Estados Unidos, se transformó en una herramienta clave para corroborar y confirmar los relatos de los sobrevivientes y los familiares.

El juicio fue pionero, asimismo, desde una mirada global, considerando la evolución del campo de la justicia transicional en las últimas décadas. Desde los 1980 y 1990, a partir de las transiciones a la democracia en Suramérica y Europa del Este, se han utilizado diferentes mecanismos para responder a los crímenes del pasado, como por ejemplo juicios, comisiones de la verdad, políticas de reparación, remoción de cargo y juicios civiles, tribunales establecidos por Naciones Unidas y tribunales especiales. Por un lado, es fundamental resaltar que el TOF1 de Buenos Aires que dictó la sentencia es un tribunal ordinario, es decir un tribunal permanente adentro del sistema judicial argentino; no es un tribunal especial ni internacional. Otro aspecto innovador de esta causa es el hecho de que nunca antes se habían judicializado crímenes de alcance transnacional. Los delitos probados en el juicio Cóndor fueron perpetrados por una red represiva que no respetaba ningún límite y se caracterizaban por el cruce indiscriminado de las fronteras de los países. Hasta ahora, el enfoque dominante de la justicia transicional había sido hacia la investigación de crímenes cometidos adentro de un país o en el marco de conflictos armados internos o externos. Lo que hizo este tribunal, por lo tanto, representa un salto cualitativo en este campo, ya que los delitos investigados cruzan las fronteras de los estados y, además, tienen una naturaleza transnacional.

A diferencia de juicios anteriores, como por ejemplo el caso Pinochet de España, el juicio Plan Cóndor adoptó un enfoque transnacional en cuatro niveles. En primer lugar, existía un intercambio permanente de información sobre blancos perseguidos entre los países de la red de Cóndor para primero ubicarlos y, posteriormente, lograr su eliminación. En segundo lugar, los delitos cometidos abarcaban siempre por lo menos a dos países: el país de nacionalidad de la víctima y el país donde se encontraba la misma. En tercer lugar, los operativos se llevaban a cabo por grupos de tareas internacionales, conformados por agentes policiales o militares locales, y sus contrapartes del país natal de la víctima y, en algunos casos, también participaban otros países interesados en perseguir esas personas. Finalmente, en un gran número de casos, aunque no en todos, hubo un cruce adicional de fronteras: después de la detención de la(s) víctima(s) en el extranjero, las mismas eran devueltas en contra de su voluntad a su país de origen, en traslados ilegales y clandestinos de prisioneros, para su destino final, que era frecuentemente la desaparición forzada.

Cuando se cumplen 40 años de los horrores del Plan Cóndor, la sentencia dictada marca un hito fundamental en la búsqueda de verdad y justicia por los delitos del pasado reciente en la región. Pero la sentencia no es un punto final, sino que representa un paso más en la lucha permanente de las sociedades que fueron víctimas del Cóndor. El juicio abarcó un número importante de casos de victimas del Cóndor que les permitieron sacar a la luz y evaluar toda la maquinaria del Cóndor y sus operativos a lo largo de Suramérica. Muchos casos siguen aun sin aclararse e impunes: la labor de los tribunales tiene, por lo tanto, que

continuar. El 4 de octubre de 2016, por ejemplo, el mismo TOF 1 empezó un nuevo juicio contra 4 imputados por delitos cometidos en contra de 9 víctimas de Automotores Orletti. El veredicto sobre Plan Cóndor fue ejemplar y constituye también una forma de reparación para las víctimas y sus familiares. Pero queda mucho por hacer aún. Es fundamental que los tribunales de todos los países que conformaron el Cóndor tomen esta sentencia como punto de partida para seguir profundizando y aclarando los crímenes de la coordinación represiva en el futuro cercano. Ya pasaron 40 años de los hechos: es particularmente urgente que los países de la región que, en los años 1970 y 1980 conformaron una asociación transnacional para delinquir, hagan ahora los mayores esfuerzos para atender y satisfacer los reclamos de verdad y justicia de las víctimas y de las sociedades de la región que fueron perseguidas por el Cóndor.

Bibliografía

CorteIDH. 2011. "Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo Y Reparaciones. Sentencia de 24 de Febrero de 2011 Serie C No.221." Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Crenzel, Emilio. 2008. La Historia Política Del Nunca Más: La Memoria de Las Desapariciones En La Argentina. Book. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina.

Engstrom, Par, and Gabriel Pereira. 2012. "From Amnesty to Accountability: T e Ebb and Flow in the Search for Justice in Argentina." In Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives, edited by Francesca Lessa and Leigh A Payne, 97–122. Cambridge: Cambridge University Press.

Fried, Gabriela, and Francesca Lessa. 2011. Luchas Contra La Impunidad: Uruguay 1985-2011. Edited by Gabriela Fried and Francesca Lessa. Montevideo: Trilce.

González-Bomba l, Inés. 1995. "'Nunca Mas': El Juicio Mas Alla de Los Estrados." In Juicio, Castigos Y Memorias: Derechos Humanos Y Justicia En La Política Argentina, edited by Carlos H Acuña, Inés González Bombal, Elizabeth Jelin, Oscar Landi, Luis Alberto Quevedo, Catalina Smulovitz, and Adriana Vacchieri, 194–216. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Grandin, Greg. 2005. "T e Instruction of Great Catastrophe: Truth Commissions, National History, and State Formation in Argentina, Chile and Guatemala." T e American Historical Review 110 (1): 46-67.

IACHR. 1999. "Report 21/00 - Case 12.059 Carmen Aguiar de Lapacó." Inter-American Commission on Human Rights. February 29, 2000

Lessa, Francesca. 2013. Memory and Transitional Justice in Argentina and Uruguay: Against Impunity. Book. New York: Palgrave Macmillan.

-- 2014. ¿Justicia O Impunidad? Cuentas Pendientes En El Uruguay Post-Dictadura. Montevideo, Uruguay: Debate/Penguin Random House.

Nino, Carlos S. 1996. Radical Evil on Trial. Book. New Haven and London: Yale University Press.

Sikkink, Kathryn. 2008. "From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights." Journal Article. Latin American Politics and Society 50 (1): 1–29.

Varsky, Carolina, and Leonardo Filippini. 2005. "Desarrollos Recientes de Las Instituciones de La Justicia de Transición En Argentina." Nueva Doctrina Penal 1: 115–68.

La causa Cóndor en Italia
Una mirada acerca de las sentencias internacionales en la materia

Dra. Chiara Forneris[1]

La dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985) llevó a cabo la represión planificada de cualquier disenso, a través de la eliminación de cada uno de los opositores, incluso pacífico: secuestros, detenciones clandestinas y no, torturas y homicidios, ocultados o disimulados de diversas formas.

Aproximadamente, 192 fueron las personas desaparecidas y 123 los asesinados políticos[2],entre ellos (en función de decenios de nutrida inmigración) muchos italianos.

El Plan Cóndor permitió a las autoridades militares y civiles de diferentes dictaduras de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y hasta cierto punto Perú) el intercambio de información sobre supuestos subversivos residentes en los distintos países parte de la operación, y la colaboración en la persecución de estas personas. El "Plan Cóndor" dio lugar a operativos de inteligencia y de las fuerzas armadas de los distintos países participantes permitiendo desplazarse libremente en el territorio de los otros, para así secuestrar, desaparecer o asesinar a sus conciudadanos.

Con el final de la dictadura y la vuelta a la democracia tendría que haber habido un camino a la recuperación de la justicia através de la búsqueda de la verdad y la persecución penal de los numerosos responsables. Lamentablemente así no fue por qué el Estado uruguayo eligió caducar el ejercicio de su natural pretensión punitiva (cfr. Ley 15.848). La fundamental exigencia y derecho a la verdad empujó a los familiares de las víctimas, los sobrevivientes y las organizaciones civiles por los derechos humanos a buscar remedios a esta impunidad, apelando también a otros países.

En este marco Italia brindó y brinda su sistema judicial en un espíritu de "cooperación" y lucha por la defensa y promoción de los derechos humanos y la superación de la impunidad.

La intervención de un Estado extranjero, como contra medida a violaciones de normas internacionales, contribuye a dar efectividad a las herramientas internacionales en materia de derechos humanos. Impone el respeto a aquellos derechos fundamentales no lo suficientemente garantizados en el derecho interno en pos de la superación de la impunidad.

[1] Abogada. Investigadora de Derecho Penal Intarnacional y Derechos Humanos.

[2] Dr. Álvaro Rico, Investigación Histórica sobre Dentenidos Desaparecidos, Montevideo, IMPO, que aborda la dimensión del asesinato político por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado uruguayo.

La Procura (Procuraduría) de la República de Roma pudo instruir un proceso, de valor histórico, haciendo referencia al principio de nacionalidad o personalidad activa o pasiva, por el que actúan respecto de delitos políticos[3] sucedidos en el extranjero cuando el autor o la víctima del delito son, respectivamente ciudadanos italianos. Se ejerce la jurisdicción o el derecho de protección, por el que intervienen extra territorialmente porque el hecho ilícito afecta los intereses de su Estado. De esta manera se otorga una chance a las victimas *tuteladas/protegidas* no solo por el derecho interno sino también por el derecho internacional fundamental para poder acceder a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

Fundamento para perseguir estos delitos son los artículos 8 y 11 del Código Penal italiano donde se reconoce la jurisdicción italiana por los "delitos políticos", incluso por extranjeros, en perjuicio de ciudadanos italianos y aun cuando el ciudadano extranjero haya sido ya juzgado en el exterior, si así lo solicita el Ministro de Justicia italiano[4].

En el caso "Plan Cóndor" los hechos denunciados revelan claramente la connotación política siendo en la mayor parte de los casos, delitos de homicidio agravado y secuestro de persona agravado, sistemáticos y fruto de una planificada colaboración transnacional.

El objetivo de este trabajo es analizar más que el proceso italiano "Operazione Cóndor" en sí mismo, su valor como ejercicio de la jurisdicción penal internacional y su posible "injerencia", clave de la lucha contra la impunidad en Uruguay. O, dicho en otros términos, privilegiando el rol del derecho como "constructor de verdad", por encima de su papel como productor de penalidades.

Sin embargo no podemos dejar de recorrer brevemente los pasos judiciales cumplidos hasta el día de hoy que nos dejan analizar el valor universal de estos procesos bajo el punto de vista, no solamente jurídico, sino también histórico y político.

En este marco la investigación sobre el Plan Cóndor, empieza el 9 junio de 1999 con la denuncia presentada por parte de los familiares de 8 desaparecidos de nacionalidad italiana. En el 2011, luego de una fase de investigación de más de diez años[5], se abre la fase de

3 «[...] cualquier delito que perjudica un interés político del Estado, es decir, un derecho político del ciudadano (48-54 Cost.). Se considera, asimismo, delito político, el delito común determinado, completa o parcialmente, por motivos políticos» art. 8 c.p.

4 En el caso del proceso Plan Cóndor el Ministro de la Justicia de Italia concedió el consentimiento a la continuación del proceso, por no vigencia del "ne bis in idem", por ocho imputados uruguayos (José Ricardo Arab Fernández, Juan Carlos Blanco, José Horacio "Nino" Gavazzo, Luis Alfredo Maurente Mata, Ernesto Avelino Ramas Pereira, José Sande Lima, Jorge Alberto Silveira Quesada, Gilberto Vázquez) por los cuales se habían pedido tales verificas.Por los imputados Ernesto Soca, Gregorio Conrado Alvarez Armellino y Juan Carlos Larcebeau Aguirregaray luego de una búsqueda en las relativas sentencias uruguayas de 1° y 2° se estableció igualmente la no existencia de "ne bis in idem" tampoco para estos tres imputados.

5 Fase de las "diligencias de investigación preliminares" (indagini preliminari) no jurisdiccional, desarrolladas por la Policía Judicial bajo la dirección de la Fiscalía, o por la Fiscalía directamente y que finalizan en la

la Audiencia Preliminar/Previa[6] en la que se formulan las solicitudes de sobreseimiento o del reenvío a juicio. En la Audiencia Preliminar el GIP (Juez para las Investigaciones Previas), una vez escuchadas las partes, evaluadas las actuaciones y la copiosa documentación probatoria, disminuye –debido a problemas burocráticos para entregar la notificación y a la muerte de varios acusados, como el caso del ex Presidente Juan María Bordaberry Arocena fallecido en 2011– a 32 el número de acusados por los crímenes de secuestro de *persona y homicidio múltiple pluriagravado*. Entre estos se encuentran los ciudadanos uruguayos: Jorge Alberto Silveira, Ernesto Avelino Ramas, Ricardo José Medina, Gilberto Valentín Vásquez, Luis Alfredo Maurente, José Felipe Sande, José Horacio Gavazzo, José RicardoArab, Juan Carlos Larcebeau, Gregorio Conrado Álvarez y Ernesto Soca. También Juan Carlos Blanco; el teniente Ricardo Eliseo Chávez Domínguez; el general Iván Paulós, Pedro Antonio Mato Narbondo y Jorge Néstor Tróccoli.

Todos ellos fueron llamados a declarar ante la Justicia. Todos han declinado, aun habiéndoles ofrecido la posibilidad de hacerlo por videoconferencia, pero han manifestado su intención de no declarar. Por esta razón la Justicia italiana les ha asignado un abogado de oficio. Tróccoli es el único que reside en Italia y que contará con un abogado de confianza.

Recién en 2015 se abre el proceso de acuerdo con los trámites del Procedimiento Ordinario (Rito ordinario), por lo que acabará desembocando en un juicio oral y en el pronunciamiento de una sentencia que puede ser absolutoria o de condena. Hace más de un año que vienen declarando numerosos testigos en la penosa reconstrucción del contexto histórico, de los hechos y los dolorosos recuerdos vinculados a cada crimen en un contexto complejo y agotador donde la fatiga del relato está marcada por el ritmo de la traducción.

Sin embargo este proceso tiene un doble y hasta un triple valor. En primer lugar, ha representado y sigue representando hoy en día (15 años atrás cuando en Uruguay no había alguna posibilidad ni siquiera de investigar sobre los crímenes de "terrorismo de Estado", aunque la situación judicial interna esté parcialmente cambiada), una enorme chance de hacer una brecha en el velo del olvido y de una política verdadera de promoción y protección de los derechos humanos en Uruguay.

En segundo lugar, reconocer el fundamento de la operatividad de la jurisdicción italiana[7]. Es un ejemplo más de la extra-espacialidad, además de la extra-temporalidad, de

---

concreción de la *notitia criminis* y el eventual impulso de una acción penal. Esta es la fase en lacual se adquiere la notitia criminis, se asumen las fuentes de prueba y eventualmente se adoptan medidas cautelares.

6 Es la fase en la que se establesecen las partes tras las cuales se iniciará propiamente el proceso.

7 Sobre el tema se puede leer la sentencia con la que la Corte Suprema de Cassazione italiana motiva la aplicación del art.8 c.p. «Hay que compartir la conclusión a la que han llegado los jueces de mérito acerca de la naturaleza política, objetiva y subjetiva, de los delitos en examen, aún más si consideramos que la definición de delito político que ofrece el art. 8 c.p. hay que leerla a la luz del art. 10 de la Constitución, según el cual "el ordenamiento jurídico italiano se adapta a las normas del derecho internacional generalmente reconocidas". Entre dichas normas hay que recordar el convenio para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, que obliga a los Estados contrayentes al respeto de algunos derechos fundamentales

la ley penal en la lucha por la intervención de la justicia en el caso de los crímenes de lesa humanidad. Es así que se pasa de la "eliminación de las fronteras para el aniquilamiento de la gente que pensaba en manera diferente" a la superación de los límites territoriales en la persecución judicial, no solo por la nacionalidad de los sujetos pasivos (las víctimas) y activo[8] (el victimario) del delito, sino también por el bien jurídico afectado: el interés nacional y la protección de la «justicia universal» (principio de universalidad). La persecución transfronteriza se basa también en las particulares características de los delitos cuya lesividad trasciende la de las concretas víctimas y alcanza a la Comunidad Internacional en su conjunto. Consecuentemente su persecución y sanción constituyen, no sólo un compromiso, sino también un interés compartido de todos los Estados. En este sentido el proceso en curso en Italia puede ser leído también como expresión de solidaridad universal –la de evitar la impunidad de un delito– en pos de un ideal de justicia supranacional fundada en la idea de que la política criminal no es exclusiva de cada Estado, sino que requiere también de la cooperación internacional y la unificación de políticas.

Para las organizaciones uruguayas involucradas con el tema, la búsqueda en el exterior de un tribunal que pueda cumplir con el derecho a la verdad de las víctimas, de sus familiares y de la sociedad en su conjunto, busca colmar las lagunas punitivas y sirve de complemento concurrente al poder punitivo de un Estado (Uruguay) que no puede y/o no quiere actuar para que no quede impune. Pese a que es preferible que sea el país directamente afectado quien juzgue a quienes lo devastaron, la actuación coincidente y sincrónica de jurisdicciones de distintos países del mundo en ejercicio de la justicia universal es necesaria e invalorable, hasta que caigan todas las barreras de la impunidad.

Aunque pueda parecer que el proceso judicial sea dirigido a la investigación de delitos de quienes habían sido víctimas, ciudadanas y ciudadanos italianos, nunca es así. Desde su inicio estuvo destinado al conocimiento de la totalidad de los crímenes, cometidos en el marco del Plan Cóndor, con independencia de la nacionalidad de ofensores y ofendidos. En su justificación misma encarna la universalidad de la ofensa y una medida disimulatoria por la no reiteración del crimen: *L'Italia con tutti i suoilimiti aprendo le porte dellagiustizia si colloca a differenza dell'Uruguay... (Italia, con todas sus limitaciones, abriendo las puertas de la justicia a diferencia de Uruguay)*

El tercer valor, y no por último menos importante, es la constitución como *parte civil*[9] de la República Oriental de Uruguay, una novedad absoluta en un juicio europeo que tiene

de cualquier persona bajo su jurisdicción, como el derecho a la vida, el derecho a la libertad personal, el derecho a un juicio ecuo, el derecho a no ser torturado[...]» Cass., Sez. I, 28 aprile 2004, n. 23181/04.

8 El proceso Plan Cóndor es interesante también por la presencia entre los imputados de un ciudadano italiano, Jorge Néstor Tróccoli ex militar uruguayo, residente en Italia desde 2007 adonde se escapó, usando su doble ciudadanía, de la justicia uruguaya.

9 La figura de "parte civil" en el proceso penal italiano hace referencia a la parte dañada por el crimen o sus sucesores universales cuando se constituyen en el proceso penal introduciendo así en si mismo la acción civil, que está dirigida a obtener del imputado y del responsable civil la compensación de los daños productos por

un valor simbólico y jurídico importante. El abogado Fabio Galiani, ha dicho: «ser reconocidos como parte dañada significa definir claramente el confín entre la responsabilidad de quien en aquel momento desempeñaba ilegítimamente funciones públicas en nombre del Estado y la comunidad civil que fue afectada. La participación activa de Uruguay es útil porque recuerda a los ciudadanos que el Estado son ellos [...]»[10]. Todavía la posición de Uruguay es ambigua. En Europa el Uruguay de hoy participa en un proceso como parte dañada por crímenes de lesa humanidad, en los cuales el mismo fue parte, en los años de la dictadura como autor del terrorismo de Estado, lo que puede parecer una contradicción o una oportunidad.

Hasta el día de hoy el Estado uruguayo nunca pidió perdón a sus ciudadanos por el terrorismo de Estado y sigue obstaculizando el cumplimento de la justicia. Contextualmente puede ser visto como la oportunidad de generar un debate político, institucional y jurídico sobre la derogación o nulidad de la Ley de Caducidad y la necesidad de intentar canales "internos" que permitan el juzgamiento de los responsables. ¿Será un primer tímido paso en la dirección del proceso de deslegitimación de la impunidad, como lo que ya ha pasado en Argentina?

Sobre esta ambigüedad el Estado uruguayo debería dar una respuesta por qué no puede jugar en dos canchas diferentes al mismo tiempo. En el extranjero, Uruguay usa un instrumento y una categoría jurídico penal para participar en un proceso por crímenes de homicidio múltiple agravado y captura, sistemáticamente cumplidos por sectores del propio Estado uruguayo de aquella época en el marco de un plan transfronterizo de aniquilamiento de la oposición, con total desprecio a las más elementales normas del estado de derecho. Si pretende, como corresponde, (en la opinión de quien escribe) ser parte dañada tomando así la distancia de una época en la cual perseguía sus opositores perpetrando graves crímenes de lesa humanidad, no puede no tomar todas las medidas para que se repare este*vulnus*[11], abriendo los archivos, no permitiendo más la impunidad y cumpliendo a todos los niveles con la reparación.

---

el crimen, de los gastos legales y de los bienes de los cuales sean eventualmente estados privados por el crimen (artt.74-85 c.p.p.).
Según cuanto aclara la corte en el reconocer la legitimidad de la República Oriental de Uruguay a constituirse parte civil en el proceso "Plan Cóndor": «el fundamento de la legitimación activa es aun más evidente y se precisa en doble lado de la tutela del cuerpo social y del dercho-deber de proteger intereses vitales, como la incolumidad de subjectos que, como tiene doble ciudadanía, eran plenamente parte del pueblo y, entonces, de uno de los elementos constitutivos esenciales de la nación, así como de la lesión directa del patrimonio moral y de la imagen intenacional, claramente comprometida por la acción represiva y liberticida del aparato político y militar responsable por los hechos por lo que está *procesado*», Verbale Udienza Preliminare, 11/10/2013, Tribunale Ordinario di Roma, Uf cio del Giudice per le Indagini Preliminari, Uf cio 19°, N. 31079/05 R.G. Notizie di Reato, N. 19356/05 R.G. G.I.P., Roma, p. 19.

[10] Internazionale 22 noviembre 2013 Valentina Veneroso http://archivio.internazionale.it/news/italia/2013/11/22/roma-processa-le-dittature-sudamericane

[11] Herida.

Falta una política de memoria. Falta una didáctica de la memoria sobre el pasado reciente. Como italiana, alumna de la Recistencia al nazifacismo (cada 25 de abril en las escuelas y liceos italianos van a dar charlas los siempre menos partesanos para testimoniar lo que fue), me asombra la total ausencia y el silencio sobre este tema en la educación local. Falta presupuesto para las instituciones y las organizaciones por los derechos humanos. Falta presupuesto para los sitios de la memoria, falta presupuesto para las investigaciones. Falta un verdadero acceso a la justicia. Falta un verdadero compromiso por parte del Estado para tomar todas las medidas que confluyen en el establecimiento de puentes de la memoria.

Algo se hizo pero al "va y viene". Hay una clara falta de decisión por parte del Estado, lo que le imprime la lógica de un relato incompleto que no responde preguntas fundamentales: ¿Quién los secuestró? ¿Por qué? ¿Qué les sucedió? ¿Dónde están? Queda aún mucho por avanzar por la conformación de un Estado que ha resuelto sus conflictos de clase con una violencia inusitada y nunca antes revisada desde una noción de justicia institucional hacia las víctimas.

Los procesos de democratización que siguen a los regímenes dictatoriales, autoritarios o totalitarios nunca son simples. Una vez que se restablecen los mecanismos democráticos se debe afrontar la compleja problemática de cómo ubicarlos y desarrollarlos en el tejido socio-político del país.

El tema fundamental y básico es cumplir con la reconstrucción del principio de legalidad.

La centralización de la cuestión de la justicia y la comprobación de las responsabilidades individuales y colectivas en relación a las grandes violaciones de derechos cometidos durante los regímenes dictatoriales, autoritarios o totalitarios; la necesidad de reconstruir y reorganizar una identidad colectiva nacional fundada sobre valores democráticos y sobre los principios de cohesión y de armonía social; la necesidad de insertarse plenamente en un orden internacional basado en los principios de libertad y de justicia en el cual, el reconocimiento de la verdad histórica va acompañada por la libertad de expresión y de discusión necesaria para tratar de alcanzarla.

Más allá del rol del derecho como productor de penalidades hay que analizar el papel que juega como "constructor de verdad". El Derecho es parte integral del proyecto de vida, sea individual como colectivo, que se realiza precisamente a través de la experiencia como mediación colectiva en la cual el hoy se coloca como síntesis inclusiva de la historia completa. A la luz de esto, si el derecho contribuye a la construcción de la memoria colectiva, incluso (aunque no solamente) a la "verdad" jurídica, la memoria, no como restitución exacta de los hechos sino como reconstrucción del pasado en función del presente, sostiene a la ciencia jurídica para desarrollar un rol decisivo en consolidar la adhesión a los principios fundamentales y al compromiso en un proyecto de vida compartido para realizar a través del Derecho.

Con sus relatos y pruebas documentales en el exterior, los sobrevivientes y familiares están brindando desde hace más de 15 años (antes en la fase preliminar y ahora en la fase

oral –dibattimentale– del proceso) su aporte a la construcción de la verdad y la memoria en el interior.

La semántica del binomio derecho y memoria se resume en el pedido de satisfacción del derecho a la verdad por los crímenes del terrorismo de Estado.

La acción penal es un acto simbólico de reparación, que no se identifica con la memoria, pero que significa hacer justicia a la memoria. Es necesario tener en claro que estamos hablando de crímenes contra la humanidad, los cuales, el sistema normativo reconoce y a los cuales impone, por otra parte, un deber de memoria, desde el momento en el cual los convierte en crímenes imprescriptibles.

Por lo tanto la acción de protección jurídica de la memoria por parte de un Estado puede articularse garantizando el ejercicio de la acción penal, a través de la superación de la impunidad con la anulación de las leyes de amnistía, entendidas como instrumento de olvido y de afirmación de una justicia que se hace memoria.

La identidad histórico-social y cultural de una sociedad se funda precisamente sobre la llamada "reciprocidad" entre la lucha por la memoria y la lucha por el reconocimiento y el respeto de los derechos fundamentales. Derechos fundamentales que evolucionan precisamente de la dialéctica entre memoria y olvido. Si a esta consideración se agrega el hecho de que la memoria no puede ser una garantía de "*nunca más*", sino una esperanza, está claro que se exige y se impone, a un Estado, un ejercicio positivo de la acción democrática a través de la asunción de una política de memoria.

Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos reconocen, a los estados, el deber de poner a disposición, de los individuos y de las sociedades, todos los medios necesarios y las informaciones en su poder, al fin de conocer "*[...] la verdad íntegra, completa y pública sobre los hechos ocurridos, sus circunstancias específicas y quienes participaron en ellos*"[12], y así desarrollar mecanismos propios de desaprobación y prevención para que no se reiteren las violaciones en el futuro.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoce en el derecho a la verdad no sólo una dimensión "privada" de los familiares de las víctimas "*...que permite una forma de reparación...*", sino también un "*...carácter colectivo, que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos...*"[13], sin aclarar si se trata necesariamente de investigaciones judiciales con carácter punitivo o solamente gnoseológico. Será la Corte Interamericana de Derechos Humanos a reconducir el derecho a saber lo que sucedió en el seno del derecho penal. En otras palabras, la Corte imputa al Estado el deber de asegurar a las víctimas una investigación con el fin de "*...identificar a los responsables, [...] imponerle sanciones pertinentes [...] [y] asegurar a la víctima una ade-*

[12] Cfr. Informe Nº 25/98, par. 95 de la CIDH.
[13] Cfr. informe Nº 25/98 de la CIDH, par. 88.

cuada reparación...”[14]. El hecho de que un estado deba poner a disposición todos los medios necesarios a fin de satisfacer el derecho a la verdad de una parte no implica necesariamente el involucramiento del poder judicial y el fin punitivo –siendo una obligación de medios y no de fin– como del otro lado no se desconoce apriorísticamente su función.

Al determinar la verdad sobre lo sucedido, el juez incluye en su decisión (entre otros aspectos), en primer lugar el reconocimiento de la existencia de la *víctima*, es un acto esencial y fundamental allí donde hay una masificación de delitos de lesa humanidad y, con mayor razón, al concluir una dictadura, que se caracteriza justamente por graves crímenes contra la humanidad. Del reconocimiento de la víctima se desprende la existencia de un *culpable*. Por lo tanto, la segunda función de la acción judicial es la identificación, sin posibilidad de negación, de todos los responsables.

En conclusión, existe el reconocimiento -que de por si es una forma de reparación, del daño sufrido por la víctima- que impone la obligación de reparación no sólo de forma individual, por parte del reo quien viene apercibido con la pena correspondiente, sino también de forma colectiva, por parte de toda la sociedad.

Por lo tanto, es claro, como la decisión judicial influye en la vida de las relaciones sociales y políticas, amonestando una sociedad que a través de acciones u omisiones permite la violación a los derechos; reafirmando o modificando aspectos fundamentales de la historia que contamos y la manera en como la contamos.

El juez es uno de los pilares fundamentales de un Estado de Derecho, y su tarea, la de proteger y garantizar el respeto de los derechos fundamentales, es esencial para la existencia y supervivencia misma de una democracia y de una sociedad justa que no puede eludir la inclusión en su ADN tanto la memoria colectiva como la “historia del daño”, como historia de las víctimas. Desde luego es claro que el proceso penal es un mecanismo fundamental para que tal requisito sea absuelto: como garantía del derecho de saber lo que sucedió, es derecho de verdad, o bien, de conocer los hechos y sus responsables, como garantía de no repetición y posibilidad para una sociedad de encontrarse, repensarse y redefinirse, obviamente con la contribución de otros actores, como el historiador, pero también de los movimientos de opinión que rastrean las causas estructurales económicas, sociales, políticas y culturales que favorecieron el establecimiento de una dictadura.

El proceso italiano podría colaborar con el cumplimento de una justicia plena en Uruguay donde los hechos ocurrieron, se podrá marcar un valioso avance en la consolidación del principio de justicia universal y del *Nunca Más*.

Por todo esto se necesita que el Estado uruguayo aclare sin lugar a duda si repudia los crímenes de lesa humanidad, si se reconoce en los principios de la justicia internacional por los cuales pretende ser parte de una acción penal en un tribunal del exterior, o si quiere continuar con sus incertidumbres a nivel local.

[14] Cfr. la sentencia Velásquez Rodríguez del 29/7/1988, pág. 174.

La Sempiterna Impunidad

Roger Rodríguez[1]

A 30 años de votada la Ley 15.848, solo 30 represores fueron procesados.
De 304 causas judicializadas, 23% fueron archivadas,
63% siguen en presumario y apenas hubo 6 sentencias.

El 22 de diciembre de 2016, al cumplirse 30 años de la aprobación de la Ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, Uruguay sigue inmerso en la impunidad impuesta desde la salida de la dictadura y, a pesar de las múltiples denuncias por crímenes de lesa humanidad realizadas por organizaciones defensoras de los derechos humanos, investigaciones periodísticas y a través de familiares o de las propias víctimas, sólo se han judicializado 304 causas y apenas se procesó a 30 militares, policías o civiles, de los cuales nada más que 14 permanecen en una prisión.

Sin imputar

El 63% de los casos que llegaron a ser judicializados (180 causas), no ha pasado de la etapa del presumario; y en varios de estos casos las indagatorias judiciales recién han comenzado luego de años de "chicanas" jurídicas interpuestas por los abogados defensores de los imputables. Primero, por el reclamo de jurisdicción de la justicia militar, luego por el amparo de la propia Ley de Impunidad, le siguieron inconstitucionalidades de la ley interpretativa, y más tarde los reclamos de prescripción de los delitos. En algunos casos los jueces no han llegado a convocar a testigos y mucho menos a citar a un represor como testigo y mucho menos como imputado.

De 304 denuncias judiciales por crímenes de lesa humanidad, 180 causas (el 63 %) continúan en la etapa presumarial: 126 en los juzgados penales de Montevideo y 54 en los juzgados letrados del interior del país (1 en Carmelo, 3 en Colonia, 2 en Ciudad de la Costa, 2 en Las Piedras, 1 en Florida, 2 en Paysandú, 1 en Salto, 1 en Treinta y Tres, 1 en San José, 2 en Maldonado, 2 en Fray Bentos, 1 en Flores, 32 en Tacuarembó, 1 en Rivera, 1 en Libertad y 1 en Bella Unión). A ellas, hay que agregar 18 causas cuyo estado de situación no es claro, 19 que fueron acumuladas a otras causas, 3 que no figuran registradas y 2 en los que el juez declinó competencia...

Es decir que, luego de tres décadas de judicialización de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período de terrorismo de Estado sufrido por Uruguay, durante la represión institucional (1968-1973) y por la dictadura cívico militar (1973-1985),

---

[1] Periodista.

únicamente 82 causas judiciales (menos del 30%) llegaron a algún tipo de definición. Y de ellas, para colmo, 66 denuncias (23 %) fueron archivadas... Sólo en 10 casos (3 %) se alcanzó la etapa de sumario y apenas en 6 procesos (2 %) la justicia penal uruguaya llegó a establecer una sentencia de primera instancia.

Los datos surgen del seguimiento de causas judiciales que desde hace diez años realiza el Observatorio Luz Ibarburu (OLI), que en un comunicado hecho público en octubre, manifestó su preocupación *"por la impunidad de la que goza la enorme mayoría de quienes han sido denunciados como presuntos autores, coautores, cómplices o encubridores de crímenes de lesa humanidad",* reclamó que el Poder Judicial *"adopte las medidas jurisdiccionales y administrativas"* que le competen para amparar a las víctimas y advirtió que *"la omisión e ineficiencia judicial hacen incurrir al Estado uruguayo en responsabilidad internacional"* por incumplimiento de la Sentencia del Caso Gelman por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Recordó que en su dictamen, la CIDH *"ordenó al Estado uruguayo que condujera las investigaciones de modo eficaz, en un plazo razonable y asegurando que las autoridades competentes realicen las investigaciones correspondiente ex officio"* y expresó que *"la obligación del Estado de dar pronto cumplimiento a las decisiones de la Corte es parte intrínseca de su obligación de cumplir de buena fe con la Convención Americana y vincula a todos sus poderes y órganos, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia..."*

Observatorio Luz Ibarburu denunció que constata la demora en los enjuiciamientos como una clara manifestación de denegación de justicia; que los jueces penales deben establecer mecanismos procesales para evitar que los recursos presentados se transformen en un factor dilatorio y de revictimización de los denunciantes; que para que los denunciados se constituyan judicialmente en "*indagados*" se requiere un acto de señalización específico, pero cada vez que un juez va a realizar la indagatoria, se ve obstaculizado por una nueva "*incidencia*" procesal; y la suspensión del proceso penal debe hacerse de manera fundada; por lo que reclamó a todos los jueces (letrados, de apelación y los propios ministros de la Corte) una actuación diligente, seria y eficiente, que no favorezcan la impunidad, la revictimización y el incumplimiento de los deberes del Estado.

En estos 30 años, a pesar de tanta dilatorias y maniobras de los impunes y de sus impunidores, 30 militares, policías y civiles, llegaron a ser procesados con prisión por la justicia penal uruguaya. Sin embargo, solo la mitad de ellos está cumpliendo la disposición judicial de un proceso tras las rejas (aunque ninguna de las cárceles especiales en las que están detenidos tiene en realidad barrotes de hierro). Seis de los procesados fallecieron, a cuatro los "desprocesaron" y liberaron, a uno lo excarcelaron en forma anticipada, a otros cuatro les concedieron el privilegio de la prisión domiciliaria y uno permanece en el Hospital Militar.

Sin penas

Al coronel Juan Carlos Gómez, inicialmente procesado por el homicidio de Roberto "Tito" Gomensoro Josman en marzo de 1973, le fueron retirado los cargos luego de un extraño "enroque" por el que una vez sustituidos la jueza (Lilián Elhorriburu por Karen Cuadrado Fernández Chávez) y fiscal (Graciela Peraza Furlán por Fernando Pérez D'auria) en el Juzgado de Paso de los Toros, surgió un testimonio que descalificó al testigo de cargo de la causa e hizo caer la imputación sobre el militar apodado "Carretilla de Plata". Como él, también resultó sobreseído el coronel José Nino Gavazzo y el caso Gomensoro volvió a quedar impune.

Otro tanto sucedió con el coronel Walter Gulla, director del Penal de Libertad en 1981 cuando se produjo la muerte por "suicidio" del recluso Horacio Ramos. El juez penal de 3º Turno, Ruben Saravia y la fiscal de 2º Turno Mirtha Guianze habían considerado que existía responsabilidad de Gulla en lo que caratularon como "Homicidio", pero el Tribunal de Apelaciones de 4º Turno (creado especialmente para pronunciarse sobre casos de derechos humanos, e integrado por Ángel Cal Shabán, Alfredo Gómez Tedeschi y Jorge Antonio Catenaccio Alonso), consideró que no había elementos de prueba y Gulla fue liberado.

El propio Tribunal de Apelaciones de 4º Turno (ahora integrado por Ángel Cal, Jorge Cantenaccio y Luis Charles) también fue el que propició la libertad del policía Juan Ricardo Zabala, imputado por el Juez Penal de 1º Turno, Juan Fernández Lecchini, como cómplice del homicidio muy especialmente agravado del maestro Julio Castro en agosto de 1977. Sin embargo, el tribunal de alzada, entendió que Zabala solo había cumplido la orden de detención como funcionario del SID. La muerte y desaparición de Julio Castro volvió a quedar impune y el caso sería derivado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Una vez más, fue el Tribunal de Apelaciones de 4º Turno, integrado por Luis Charles, Ángel Cal y la incorporada Gabriela Merialdo, quien decidió "desprocesar" al ex tupamaro Héctor Amodio Pérez, a quien la jueza penal de 16º Turno, Julia Staricco y la fiscal Estela Llorente, había procesado por su responsabilidad en las detenciones sufridas por varios de sus ex compañeros por la Oficina Coordinadora de Operaciones Antisubversivas (OCOA) luego que el "felón" aceptara "ordenar los papeles" al coronel Armando Méndez durante 1972. Amodio -que pasó casi un año en prisión domiciliaria- quedó libre, pero el caso fue apelado y debe permanecer en el país.

Asesino del estudiante Ramón Peré en julio de 1973, el coronel Tranquilino Machado fue excarcelado anticipadamente en octubre de 2014 en otra polémica decisión de la Suprema Corte de Justicia que consideró que el militar había cumplido los dos tercios de la condena de cuatro años de prisión que por un delito de homicidio le había imputado el juez penal de 3° Turno, Ruben Saravia, a pedido del fiscal Juan Gómez. Lo curioso, es que la propia Corte había admitido poco antes una decisión del Tribunal de Apelaciones de 4° Turno,

que esta vez había rechazado un pedido de prescripción del delito por parte del abogado defensor Miguel Langón (ex Fiscal de Corte), al establecer que no se podía contabilizar los años de vigencia de la Ley de Caducidad. El crimen no prescribió, pero la Suprema Corte terminó liberando al criminal.

A esta serie, se podría agregar el caso de la policía María Lemos, quien venía siendo indagada por el caso de la muerte con vinos envenenados de Cecilia Fontana de Heber en agosto de 1978, pero cuando la jueza penal de 9º Turno Gabriela Merialdo (ahora en el Tribunal de Apelaciones de 4º Turno) evaluaba las pruebas caligráficas que la inculpaban, presentadas por el director de Policía Técnica, Inspector Principal Roberto de los Santos, se produjo una extraña intervención del propio sub jefe de Policía de Montevideo, Inspector Washington Curbelo, quien descalificó las pruebas contra la hermana de su ex compañero de trabajo comisario Víctor "Beto" Lemos (ex Director de Hurtos y Rapiñas). Curbelo fue el perito que dio por verdadera la falsa foto del científico chileno Eugenio Berríos en Italia con la que se cerró una interpelación al canciller Sergio Abreu en 1992 y también fue el calígrafo que consideró falsa la firma auténtica de Walter Estellano cuando por el Caso Focoex el parlamento terminó sancionando al denunciante, diputado frenteamplista Leonardo Nicolini.

Sin gloria

Efectivamente presos, se encuentran los policías Nelson Bardesio y Pedro Fleitas, integrantes del Escuadrón de la Muerte que en 1971 fue responsable del secuestro y desaparición de Abel Ayala y Héctor Castagnetto, y del homicidio de Manuel Ramos Filippini e Íbero Gutiérrez. Bardesio fue detenido y extraditado desde Argentina (donde lo encontró un equipo periodístico del semanario Brecha) y, como el Inspector Fleitas, terminó procesado por homicidio especialmente agravado según dispuso la jueza penal de 8° Turno, Graciela Eustachio a pedido del fiscal Juan Gómez, quien aceptó lo que había solicitado su antecesor el fiscal Ricardo Perciballe (desplazado a la órbita civil por el Dr. Jorge Díaz apenas llegó a asumir como Fiscal de Corte) quien también había reclamado la cárcel para el policía Jorge Grau Saint Laurent (fallecido) y para el civil Miguel Sofía, hoy prófugo de Interpol.

El coronel Arturo Aguirre también continúa encarcelado, luego de haber sido procesado por el juez penal de 4° Turno, Eduardo Pereyra Suárez, quien le imputó el delito de homicidio especialmente agravado sobre Gerardo Alter durante un interrogatorio en el Batallón Florida en 1973. Junto a él, fue procesado el capitán Alberto Gómez Graña, quien falleció en prisión en 2013, y se pidió la captura internacional del coronel Hermes Tarigo, quien huyó del país. El coronel José Puigvert, es el único de los asesinos de Aldo Perrini que está preso. La muerte del heladero de Carmelo en marzo de 1974 en el Batallón N° 4 de Colonia, también implicaba al general Pedro Barneix, quien se suicidó, y a los coroneles José "el francés" Baudean y Washington Perdomo, que fallecieron antes de que la jueza penal de

7° Turno, Beatriz Larrieu de las Carreras y la fiscal Ana María Telechea tomaran resolución en una causa que había sufrido todo tipo de dilatorias en cada intento de indagatoria de la magistrado antecesora, Mariana Mota, quien sufrió fuertes presiones del sector militar, político y judicial. Mota, finalmente, fue trasladada a un juzgado civil por la Suprema Corte de Justicia antes de poder dar su dictamen sobre el caso.

El coronel aviador Enrique Rivero Ugartemendía cumple la pena de prisión que se le impuso por el homicidio, en julio 1976, de Ubagesner Cháves Sosa, cuyo cuerpo, enterrado en una fosa clandestina en una chacra de Pando, fue recuperado en noviembre de 2005. La jueza actuante, Mariana Mota, también procesó por ese crimen al coronel (av.) José Uruguay Araújo Umpiérrez. Enrique Rivero, había sido procesado por la muerte de Horacio Ramos en 1981, pero fue absuelto de ese crimen por la Suprema Corte de Justicia. También se encuentra preso el coronel Asencio Lucero, procesado por la jueza penal de 1° Turno, Julia Staricco, quien a pedido del fiscal Carlos Negro le imputó reiterados delitos de privación de libertad especialmente agravados por su participación en crímenes de lesa humanidad sobre un grupo de presas políticas que denunció la violencia sexual como práctica de tortura en el Regimiento de Caballería N° 9, donde el reo era capitán a cargo del S2 (Inteligencia).

La cárcel de Domingo Arena fue creada para alojar al primer grupo de militares encarcelados por sus crímenes durante la dictadura. Allí se encuentran los ex coroneles José "el turco" Arab, Luis Maurente, Jorge "Pajarito" Silveira y Gilberto Vázquez, con los ex policías Ricardo "Conejo" Medina y José Sande Lima, y el ex soldado Ernesto "Drácula" Soca. Todos ellos responsables del traslado y desaparición de los uruguayos militantes del partido Por la Victoria del Pueblo (PVP) secuestrados en Buenos Aires, recluidos en el centro clandestino de detención (CCD) Automotores Orletti y trasladados a Uruguay en el denominado "segundo vuelo", quienes tras permanecer en el "pozo" conocido como "300 Carlos", fueron ejecutados y enterrados en una unidad militar. La "patota" del Servicio de Información y Defensa (SID), procesada por el entonces juez penal de 19° Turno Luis Charles y la fiscal Mirtha Guianze, también incluye a los coroneles José Nino Gavazzo y Ernesto Ramas, quienes hoy gozan de prisión domiciliaria.

El propio juez Charles, con el ministerio público de Guianze, también actuó en la causa de los secuestros en 1977 de otro grupo de uruguayos, militantes del GAU, el PCR y el MLN, quienes recluidos en los "pozos" de Banfield y Quilmes en Buenos Aires, fueron traídos por mar, aire y tierra a Uruguay donde los ejecutaron y desaparecieron. Por ese crimen de lesa humanidad fue procesado y continúa preso el capitán de fragata Juan Carlos Larcebeau, uno de los comandantes de Fusileros Navales (FUSNA), unidad de la Armada uruguaya que participó en esa etapa de la coordinación represiva regional conocida como Plan Cóndor. Por el caso, también fue encarcelado el dictador Gregorio "Goyo" Álvarez y se fugó a Italia el capitán de navío Jorge Tróccoli, cuya cadena perpetua fue solicitada por

el fiscal Giancarlo Capaldo en el juicio internacional al "Plan Cóndor" que se viene instruyendo en Roma.

Quien ya se encuentra preso en el exterior es el coronel Manuel Cordero Piacentini, quien fue requerido por la justicia uruguaya en 2002 por apología de la tortura y huyó a Brasil donde se radicó hasta que, luego de un largo proceso, la justicia brasileña otorgó su extradición a Argentina, cuya justicia había pedido su captura para enjuiciarlo en el marco de la megacausa contra el Plan Cóndor. Finalmente, Cordero fue sentenciado a 25 años de prisión, castigo que cumple en la Unidad 3, cerca del aeropuerto de Ezeiza. Cordero está implicado en varias de las causas que se juzgan en Uruguay y particularmente en el homicidio por torturas de Iván Morales Generalli en noviembre de 1974.

Cumplen condena en Chile, luego de ser extraditados en 2006, los uruguayos Tomás Casella, Eduardo Radaelli y Willington Sarli, implicados en el homicidio del agente chileno Eugenio Berríos, desaparecido en 1992 y cuyo cuerpo fue encontrado en una duna de El Pinar en 1995. Berríos, científico que experimentaba con gas sarín para la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), había sido "escondido" en Uruguay cuando se comenzó a investigar judicialmente el homicidio del ex canciller Orlando Letelier y se había llegado a una conexión con el agente norteamericano Michael Townley, que comprometía a la dictadura del general Augusto Pinochet.

Sin rejas

El ex comandante en jefe del Ejército, general Gregorio Álvarez se encuentra internado en el Hospital Militar, luego de sufrir un accidente cerebro vascular. Desde 2007 cumplía prisión por reiterados delitos de desaparición forzada que le tipificó el juez Luis Charles en el caso en que fue encarcelado junto al naval Juan Larcebeau. El "Goyo" también había sido procesado por la muerte del tupamaro Roberto Luzardo en 1973, pero el Tribunal de Apelaciones de 4º Turno, consideró que el ex dictador no era imputable de ese delito. Álvarez permanece impune de otros crímenes. Tampoco está tras las rejas José Uruguay Araújo Umpiérrez, alias "Paleta Quemada", procesado por el homicidio y desaparición de Ubagesner Chávez Sosa. Araújo Umpiérrez, miembro del SID también fue coordinador del "segundo vuelo" de Orletti por el que en 1976 se trasladó ilegalmente a 22 uruguayos desde Argentina para hacerlos desaparecer en nuestro país y cuyos restos aún no han sido encontrados. El aviador fue el primer represor en recibir la prisión domiciliaria.

De similar reclusión hogareña disfrutan los septuagenarios torturadores Ernesto Ramas y José Nino Gavazzo Pereira. Ramas, alias "El Tordillo", implicado en los crímenes de la OCOA y el SID en 1976, hace diez años está "grave" y siempre permaneció en el Hospital Militar sin pasar una noche en la cárcel y ahora logró radicarse en una casita de Piriápolis donde no utiliza tobillera y nadie controla sus movimientos. El delincuente (tiene antecedentes por estafa) Gavazzo, ha sido culpado de los crímenes de Orletti en Argentina y de la desaparición de María Claudia García de Gelman, cuya hija Macarena, nacida en cautiverio

en 1976 fue entregada a la familia de un policía hasta recuperar su identidad en el año 2000. Ramas y Gavazzo han sido escrachados en sus domicilios. Por una manifestación ante su casa Gavazzo no pudo asistir al cumpleaños de su nieta, visita a la que había sido autorizado por el juez ejecutante Martín Gesto, quien otorgó a ambos el beneficio de la domiciliaria, pese a lo que establece el Artículo 9 de la Ley 17.897.

Otro que, luego de permanecer preso en Cárcel Central durante varios años, cumple actualmente la pena en su casa es el ex canciller Juan Carlos Blanco Estradé, al que el juez Eduardo Cavalli culpó en el año 2002 por la desaparición de la maestra Elena Quinteros, secuestrada de los jardines de la embajada de Venezuela en 1976. El ex senador también fue imputado en 2006 por los homicidios de Zelmar Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz, Rosario Barredo y William Whitelaw en Buenos Aires en mayo de 1976. En ese caso, Blanco fue procesado junto al ex dictador Juan María Bordaberry, fallecido en 2011 en su domicilio, quien también había sido encausado por los delitos de atentado a la Constitución, los homicidios de Chavez Sosa y Fernando Miranda, y las desapariciones forzadas de Luis E. González, Juan M. Brieba, Carlos Arévalo, Julio Correa, Otermin Montes de Oca, Horacio Gelós Bonilla, José Arpino Vega y Eduardo Pérez Silveira.

Un caso particular es el del coronel Antranig Ohannessian, gerente en seguridad de los bienes de la "princesa" Laetita D'Arengerg (Tambo La Pataia). Fue detenido dos veces para su extradición a Italia y en ambas ocasiones fue liberado por que se cumplieron los plazos y no se confirmó el reclamo judicial. La primera vez fue en marzo de 2008 en Buenos Aires y la justicia argentina terminó soltándolo. La segunda, fue en agosto de 2013, cuando lo arrestaron en un edificio frente al puertito del Buceo. El caso quedó en manos de Penal 20, a cargo del juez Alejandro Guido y tenía el visto bueno de la fiscal Ana María Tellechea, pero la extradición del "turco" no se confirmó. Causas locales lo comprometen. Se desconoce su paradero.

También fallecieron los dos militares procesados por el homicidio por torturas en 1974 de la militante comunista Nibia Sabalsagaray: el general Miguel Dalmao (enjuiciado en actividad) y José Chialanza, ambos estuvieron presos en la cárcel especial construida en la sede de Granaderos. El mismo final tuvo el asesino de Gerardo Alter en 1973, coronel Alberto Gómez Graña; y por enfermedad murió el coronel Carlos Calcagno, quien llegó a estar encarcelado por la desaparición en 1977 de Gustavo Inzaurralde y Nelson Santana a quienes fue a buscar hasta Paraguay donde habían sido detenidos. Otros dos militares que murieron en el proceso de sus juicios por crímenes de lesa humanidad fueron el general Pedro Barneix, responsable de la muerte de Aldo Perrini en 1974, y el coronel Juan Rodríguez Buratti, implicado en los crímenes del SID en 1976. Ambos se suicidaron en sus respectivos domicilios cuando la policía fue a arrestarlos.

Tampoco están tras las rejas un grupo de militares, policías y civiles que se escaparon del país cuando las causas judiciales parecían comprometerlos o fueron públicamente denunciados. Al igual que Jorge Tróccoli y Manuel Cordero, ostentan el rótulo de "prófugos"

el coronel Hermes Tarigo, requerido internacionalmente por el homicidio de Gerardo Alter; el coronel Pedro Mato Narbondo, citado como indagado por la muerte bajo torturas de Luis Batalla en 1972; y el empresario Miguel Sofía, implicado en los crímenes del Escuadrón de la Muerte antes de la dictadura cívico militar. Tarigo estaría radicado en España, Mato vive en la ciudad de Livramento (Calle Concesso Cassales 232, Barrio Jardín) y Sofía se refugió en Miami, Florida.

En la misma situación ya se incluye al torturador Jorge "Charleta" Guldenzoph, miembro de la Secta Moon y ex comunista cooptado por la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) de la Policía, quien al encontrarse denunciado en una causa por torturas desapareció del país. El ex agente y ex director del Ultimas Noticias, es hoy presidente de la Conferencia del Liderazgo del Uruguay, y cuenta con la protección internacional de la Global Peace Foundation y de Misión Presidencial Latinoamericana, organización que integra el ex presidente Luis Alberto Lacalle.

Hay otros dos casos de promitentes prófugos. El del también colaborador de la dictadura, Ariel Horacio Ricci Cabezas, al que denunció judicialmente su propio hijo, Camilo Marabotto, quien logró ubicar a su padre biológico en una playa de Buzios, donde se presenta como maestro de yoga. Y el del comisario Herman Friguerio González, señalado por la prensa como quien entregó las botellas de vinos envenenados que provocaron la muerte de Cecilia Fontana de Heber. Friguerio, cuyo carné de policía utilizaba el coronel Gilberto Vázquez cuando protagonizó una fuga desde el Hospital Militar en 2006, se mudó a Porto Alegre, donde buscaba trabajo.

Sin justicia

A 30 años de la Ley de Caducidad, tampoco están presos ni encausados algunos de los más conocidos represores de la dictadura: el coronel Armando Méndez, ex jefe de la OCOA fue señalado por el soldado desertor Hugo García Rivas (actualmente exiliado en Noruega) como responsable de la muerte del sindicalista Humberto Pascaretta en 1974. Por el contrario, devenido en un exitoso empresario del área de seguridad, a Méndez le otorgaron la terciarización de la operativa de tasaciones de vehículos del propio Banco de Seguros del Estado (BSE).

Semejante impunidad también la usufructúan los coroneles Eduardo Ferro (llegó a ser asesor de dirigentes políticos y gerente de un hotel en Punta del Este), Glauco Yannone (es profesor de historia en la Escuela Militar y recibió por Uruguay el Premio Nobel de la Paz otorgado a los cascos azules de la ONU) y Carlos Rossell. Los tres comandaron el famoso secuestro en Porto Alegre de los uruguayos Lilián Celiberti y Universindo Rodríguez en 1978, caso por el que se conoció la coordinación represiva del Plan Cóndor.

Pero no son los únicos impunes: también lo es el mayor Enrique "El Zapato" Mangini, confirmado partícipe del grupo armado de la Juventud Uruguaya de Pie (JUP) que asesinó

al estudiante Santiago Rodríguez Muela en 1972; como los coroneles Lawrie Rodríguez y Victoriano Vázquez, asesinos del estudiante Hugo Leonardo De los Santos en 1973; o los ex militares Alberto Ballestrino hijo (hoy pastor en Maldonado), Gustavo Mieres Ultra (dirigente del Club Tacuarembó de Fútbol) y Daniel Blanco Fanocchio (posiblemente en el exterior), quienes asesinaron a Oscar Fernández Mendieta en 1973; o el coronel Sergio Coubarrere y el médico Eduardo Saiz, pasean por Fray Bentos pese a matar al médico Vladimir Roslik; como siguen impunes los marinos denunciados por Daniel Rey Piuma y los pilotos de los vuelos que en 1976 trajeron a los uruguayos de Orletti: Enrique Bonelli y Juan Pedro Malaquín, ahora convertido en líder de los militares jubilados que reclaman mantener los beneficios (otra impunidad) de la deficitaria Caja Militar.

También permanecen sin verdad, sin justicia y sin castigo los militares y policías que actuaron en todos los casos denunciados judicialmente, desde el secuestro de Antonio Viana Acosta, el asesinato de las "Pibas de Abril", la desaparición de Washington Barrios, la ejecución de los Fusilados de Soca, la Operación Morgan contra el Partido Comunista y el paradero de todos sus dirigentes desaparecidos, el secuestro de Nibio Melo y Wiston Mazzucchi, las fosas de los ejecutados del segundo vuelo y de los terceros traslados, como del matrimonio Logares-Grispón o de la familia Severo, o las desapariciones de Juan Soca, Félix Ortiz, Omar Paitta, Urano Miranda o Miguel Mato Fagián; y todos los represores denunciados en el Informe Benedetti, elaborado por un grupo de estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales, que profundiza en los casos de muertes por tortura durante la dictadura de Bordaberry.

Mientras tanto, dos actos de policías y militares retirados evidenciaron en los últimos meses que la falta de verdad y justicia sobre las violaciones de los derechos humanos por el terrorismo de Estado no solo mantiene impunes a los represores, sino que permite la reivindicación de aquellos actos. El Circulo Policial del Uruguay, en su aniversario, hizo un "desagravio" al inspector Víctor Castiglioni y volvió a colocar en su sede una placa recordatoria del torturador que había sido retirada de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII); mientras que en la ciudad de Florida, al cerrar el V Encuentro Nacional de Militares Retirados, el coronel Ruben Hartamnn hizo una afirmación con visos de amenaza: *"Firmes y dignos, que esa consigna sea el centinela de nuestro proceder. Ojalá que al terminar esta jornada todos nos vayamos con una sonrisa y la alegría de habernos reencontrado. Muchas gracias y, por ahora, empezamos a volver"*...

Treinta años después de su aprobación y aunque nunca fue formalmente derogada, la Ley de Caducidad no se aplica, en la medida en que él único artículo "constitucional" de la llamada "Ley interpretativa" (18.831) devolvió la "pretensión punitiva" al Estado, y a partir de la resolución por la que el presidente José Mujica anuló todos los actos administrativos con los que sus predecesores ampararon causas judiciales a la Ley 15.848. La caducidad ya no existe, pero perdura la cultura de impunidad que generó.

21ª Marcha del Silencio:
"Ellos en nosotros. Contra la impunidad de ayer y hoy ¡Verdad y justicia!"

Cada año se vuelve más multitudinaria la mayor manifestación no violenta de la historia uruguaya post dictadura. Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos junto a la Coordinadora de Apoyo convocaron a marchar, como hace 21 años, partiendo desde Rivera y Jackson, por 18 de Julio hasta la Plaza Libertad. Abrazados por el cordón humano que los jóvenes de la FEUU y sindicalistas entrelazan, escoltando a cada una de las fotografías, a cada desaparecido/a, recordando una y mil veces más, cuanto falta por hacer...

Sobre la pancarta, una foto más. Con la frase "En tu nombre", lucía la envejecida carita de uno de los rostros más simbólicos y emblemáticos del reclamo por verdad y justicia en nuestro país, la inmensa Luisa Cuesta, quien por causa de un accidente vascular, no volverá a caminar velando por el paradero y esclarecimiento del secuestro de su entrañable Nebio.

Este año se recordaron también, los 40 años de la desaparición de Manuel Liberof , los 22 militantes que fueron traídos de Argentina en el denominado "segundo vuelo", el secuestro y la desaparición de la maestra Elena Quinteros, los asesinatos de Zelmar Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz, William Whitelaw y Rosario Barredo, y los 45 años de la desaparición de Abel Adán Ayala Álvez, el primer uruguayo desaparecido, ocurrida el 17 de julio de 1971.

Pero de manera categórica y enfática, se reclamó el esclarecimiento del robo de la información y los archivos del Grupo de Investigaciones en Arqueología Forense (GIAF) y las amenazas que recibieron sus integrantes, constatado el 28 de marzo en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (UdelaR).

Por el Derecho a No ser Desaparecido

El 30 de agosto Día Internacional del Detenido desaparecido es un día marcado por el dolor y también por la lucha

Dolor que surge luego de vivir la barbarie, la pérdida de tanta gente valiosa en tantos lugares del mundo. Y lucha porque fue la respuesta de los familiares, de los compañeros de esos desaparecidos, de sus sociedades, la que resistió, persistió y encontró caminos para denunciar y alertar al mundo. Así iniciamos esa lucha por ellos, por ellas, que será permanente mientras exista la impunidad y el abuso del poder político y económico que se ha vestido con tan distintos ropajes hasta el presente.

La desaparición forzada es un problema mundial. En su momento fue principalmente producto de dictaduras militares. En nuestros años tenebrosos, América Latina perdió decenas de miles de personas, vio distorsionado el desarrollo de sus sociedades, los lazos entre las generaciones, al tiempo que sus países eran saqueados.

Pero la desaparición forzada también se perpetra hoy en situaciones complejas de conflicto interno, aún en estados formalmente democráticos. ¿A cuántos ambientalistas, sindicalistas, periodistas han desaparecido o asesinado en estos años? ¿Cuántos maestros y activistas han desaparecido sólo en México? El objetivo de estas prácticas sigue siendo el mismo: reprimir, mediante la desorganización y el miedo que produce la desaparición forzada, cualquier oposición.

A los cientos de miles de víctimas en América, África y Asia, se suman hoy los migrantes desaparecidos.

Aquí este método comenzó a ser utilizado en los años previos al golpe de estado. Estaban suprimidas las garantías individuales y operaban los grupos paramilitares como el Escuadrón cuando sucedieron las primeras desapariciones.

Buscamos a nuestros seres queridos por cuarteles y comisarías igual que todos los familiares de presos militantes políticos, sindicalistas, estudiantiles. Un deambular angustioso, sabiendo de las torturas, temiendo por sus vidas hasta que, si había suerte, permitían el famoso "paquete" que era señal de vida.

Es difícil precisar cuándo cada uno pudo ir asumiendo esta nueva circunstancia de no-ser, de no-estar que tienen los desaparecidos. Lleva años.

Unirnos y organizarnos fue un camino natural. Recorriendo cuarteles primero y buscando apoyos fuera de las dictaduras donde vivíamos después. Así nos agrupamos con otras organizaciones de familiares del continente en FEdeFAM, la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos. Entender lo que pasaba, acá y en otros países fue clave en aquellos años. Se denunció la Desaparición Forzada desde el exilio y a medida que se reinstalaban los gobiernos electos, se comenzó a explicarle a la ciudadanía las formas y los contenidos de esta aberración.

De a poco, a nivel internacional se logró la Convención Interamericana (en vigor desde 1996) y la Convención Internacional contra la Desaparición Forzada (en vigor desde 2010), precedidas de sus respectivas Declaraciones.

El esfuerzo de cientos de personas pudo revelar la magnitud de este crimen en el mundo y aunar esfuerzos para su prevención y condena. ¡Una gran lucha!

Bien sabemos que estos pasos, que fueron muchos y arduos, son un inicio, un marco, una tribuna. Pero se precisa un accionar contundente en cada país para erradicar la Desaparición Forzada; se precisa la conciencia de un pueblo dispuesto a movilizarse para exigir verdad y justicia a los Estados que continúan siendo cómplices de este delito por acción u omisión.

En nuestro país, la impunidad sobre estos delitos fue blindada por la Ley de Caducidad, donde el mismo Estado declinaba su interés en enjuiciarlos y elegía la impunidad por sobre la Constitución y la justicia. Fueron años muy duros. Muchos de los militares denunciados por los peores crímenes fueron ascendidos, representaron al país para recibir por ejemplo en Oslo el premio para la Paz a los Cascos Azules, fueron asesores de gobierno, profesores en la escuela militar, en la UTU, directivos de clubes, hasta ejercieron como médicos y psiquiatras en su impunidad. Todos siguieron en sus cargos y cobraron sus sueldos y sus ascensos, ninguno enfrentó un tribunal de honor, y en muchos casos aún en gobiernos del Frente Amplio, el mismo Estado, a través del ministerio de Defensa, ejerció su defensa y garantizó sus privilegios.

De todos los militares que actuaron durante la dictadura en los distintos organismos de represión, en todos los cuarteles de las distintas armas en todo el país, ya sea como agentes directos o como partícipes necesarios en los crímenes perpetrados contra la población, solo 30 están presos y 5 de ellos con prisión domiciliaria. ¿Cómo fue posible?

La negación y el silencio en los primeros años pos dictadura, cuando aún había testigos vivos, huellas y pistas, selló el pacto de omertá entre los implicados.

La Comisión para la Paz, de 2001, también brindó el beneficio de amparo a los criminales, los exoneró de los crímenes fuera de fronteras y ni aun así obtuvo respuestas ciertas.

Y, a lo largo de los tres períodos del Frente Amplio, hubo marchas y contramarchas. Avances en el análisis histórico, en legislación, en reparación, en el hallazgo de 4 cuerpos de compañeros y en los pocos procesamientos de criminales de Estado. Contramarcha en los plazos, en la búsqueda, en la exigencia a los militares de reconocer su actuación en el terrorismo de Estado y deslindarse de ella.

El reciente juicio del Plan Cóndor en Argentina no dejó lugar a dudas a los sistemas judiciales sobre la unión y coordinación de los aparatos represivos en los países del cono sur, sobrevolando fronteras e intercambiando información y prisioneros, ni sobre el carácter institucional de estas acciones. De la participación del Estado, in totum, para llevarlas adelante.

Lamentablemente, esa revisión de la actuación de las instituciones estatales, en especial las represivas pero también las diplomáticas, las administrativas, sigue pendiente. Y nada se ha hecho respecto a los grupos económicos que alentaron, sostuvieron y lograron ganancias gracias al Terrorismo de Estado.

En estos años comprendimos que el Estado difícilmente se investigue a sí mismo, que el miedo fue y es uno de los mayores aliados de la impunidad y un instrumento privilegiado del autoritarismo y que los logros son siempre fruto de la movilización, de la persistencia y suma de iniciativas y voluntades.

En síntesis, ningún gobierno desde el 85 a la fecha asumió esta bandera. Todos pusieron sus propios obstáculos y agitaron los miedos de antaño.

Hoy estamos en una situación por demás difícil:

Las causas judiciales se empantanan la búsqueda de restos no avanza y las amenazas, intimidaciones o robos a las personas que trabajan en el tema, han sido una constante. La investigación sobre el robo de los discos duros y la amenaza a los antropólogos del Grupo de Antropología Forense no muestra avances.

A 43 años del golpe la gran pregunta sigue siendo si estamos generando las garantías de no repetición. Si esta conducta errática, omisa en tantos aspectos, resulta un avance en cuanto a esas garantías.

Creemos que NO.

Es muy grave para nosotros el lugar que este gobierno está dando a las Fuerzas Armadas como interlocutor válido para temas tan sensibles como son la educación y la seguridad. Una participación que no les compete. Una práctica propia del período dictatorial, que implica volver a darles una legitimidad absurda e incongruente con nuestra institucionalidad republicana.

La gravedad de estos hechos parece ignorada por muchos sectores políticos que integran el FA, que ni siquiera logra mayorías para retirarse de "misiones de paz" que actúan como ejércitos de ocupación.

Tampoco tocan sus increíbles privilegios económicos. A su caja profesional deficitaria en 400 millones de dólares anuales que pagamos todos, prometieron cambiarla pero aún no se conocen proyectos, mientras no dudan en recortar ingresos a la educación y la salud.

La poca y tardía justicia sobre estos crímenes del Terrorismo de Estado genera un mensaje nocivo de impotencia, impunidad presente. Si lo sumamos a la dificultad de acceso a la justicia que tiene la población más vulnerable, más pobre, más joven, y a la política de endurecimiento de las penas que se está imponiendo, borra los logros de la lucha más importante de dos años atrás: el NO a la baja. Que con entusiasmo y argumentos ganaron la voluntad popular para profundizar en el tema y buscar otros caminos que refuercen el acceso a la educación y no a la cárcel ni a la "educación en valores" a cargo del Ejército.

En cuanto al Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia: Familiares tiene una postura histórica de colaborar con todas las instancias institucionales que el Estado forme para investigar y responsabilizarse del tema.

Gran parte de este trabajo por verdad, sólo se puede hacer desde el Estado: entrar a los lugares denunciados por posibles enterramientos, generar y gestionar archivos, acceder con más facilidad a expedientes judiciales, etc.

Lo hacemos manteniendo una opinión crítica. Por eso si bien consideramos un avance el acceso abierto a los archivos en su poder, y la recepción de solicitudes de la sociedad civil para articularlas, el trabajo va demasiado lento y el tiempo apremia. En 1 año y medio no estamos satisfechos con esos resultados y entendemos que cambiarlos requiere otro vigor otra ejecutividad que aún esperamos.

Creemos que la memoria viva debe alumbrar este camino. Para interpelar, criticar y proponer nuevas acciones. Confiamos en las jóvenes generaciones que año a año se suman a esa gran manifestación contra la impunidad que son las marchas del 20 de mayo. En su nueva mirada sobre lo sucedido, Esa memoria que nos pertenece como pueblo, como sociedad, es el verdadero sostén de nuestras banderas y hace posible trabajar juntos para integrar esta experiencia y alimentar la esperanza de un país mejor.

Verdad Memoria y Justicia.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos,

30 de Agosto de 2016

Más víctimas del Plan Cóndor: identifican una ciudadana italiana secuestrada en Montevideo

Escapar del horror de la guerra es un acto natural de sobrevivencia. Así es como Rafaela Giuliana Fillipazzi (con apenas un año) y su familia, llegan a Bahía Blanca, huyendo de la Segunda Guerra Mundial. De los testimonios de su amiga Cecilia Benac y su hija Beatriz García surge que estaba radicada en Argentina, era militante del Partido Socialista de ese país y ante la persecución por parte de los militares, había viajado al Uruguay, Brasil y Paraguay, regresando a nuestro país, donde fue secuestrada por las fuerzas paraguayas junto a su pareja, José Potenzza.

Entre el 25 y el 27 de junio de 1977, la ciudadana italiana de 33 años, es secuestrada por la Policía Federal paraguaya en el Hotel Hermitage, pleno Barrio Pocitos de Montevideo. Otra actuación que prueba la coordinación entre los países de la región, en el marco del Plan Cóndor. "Presumiblemente, el 9 de julio habría sido trasladada a Asunción del Paraguay en avión", como surge de la web de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente.

Este 30 de agosto, el equipo de búsqueda de restos de detenidos desaparecidos de Paraguay, anunció que por primera vez se habían identificado los restos de dos personas desaparecidas durante los más de 30 años de la dictadura de Ströessner. Miguel Ángel Soler (paraguayo, integrante del Partido Comunista) y Rafaela Giuliana fueron hallados en el predio de la Agrupación Especializada, en Asunción, entre 2006 y 2013, e identificados por el trabajo realizado por el Equipo Argentino de Antropología Forense, al contrastar el material genético con una muestra de sangre aportada por su hija Beatriz al Banco Nacional de Datos Genéticos de Argentina.



Lo inexplicable, lo inaceptable…

Ana M. Aguerre[1]

El pasado 28 de marzo, finalizado el asueto de la Semana Santa la rutina universitaria retoma su ritmo. Esa mañana, los integrantes del GIAF (Grupo de Investigación en Arqueología Forense del Uruguay) hacían lo propio cuando al ingresar a su laboratorio en la calle Paysandú 1668, advirtieron que había sido violentado. Extrajeron cuatro discos de las computadoras y dos discos externos.

Inmediatamente el Decano Álvaro Rico efectuó la denuncia policial en la Seccional 3ª e intervinieron la Dirección Nacional de Policía Científica y la Dirección General de Información e Inteligencia Policial.

El GIAF investiga, en el marco del convenio entre la Universidad de la República y la Presidencia de la República, acerca del destino de los cuerpos de las personas detenidas-desaparecidas en el contexto de la última dictadura cívico-militar (1973-1984), y su propósito es: ...“*la búsqueda, recuperación e identificación de enterramientos clandestinos y de posibles lugares de remoción de cuerpos (“Operación Zanahoria”). De esta manera, se ha logrado un*

[1] Miembro del Servicio Paz y Justicia, integrante del Área Memoria e Impunidad.

fortalecimiento del accionar de la justicia y se ha promovido el derecho de los familiares de las víctimas a la "verdad".[2] Obviamente, el contenido de los discos era información acerca de las causas judiciales y sus investigaciones.

Conforme pasaban las horas eran más interrogantes y con el correr de los días, más la falta de respuestas. Cómo y cuándo ingresaron, cuántos eran, como traspasaron las rejas, cómo no se activó la alarma (y el brevísimo período que queda registrado en su memoria, borrando las horas el más remotas), cómo en un Montevideo cada vez más lleno de cámaras no hubo el más mínimo registro de nada... El ingreso sin violencia ni forcejeo y el material que se sustrajo confirma la hipótesis que quienes ingresaron no eran ajenos al lugar de trabajo ni a los integrantes del equipo, sabían dónde buscar el material y como conseguirlo.

A lo inexplicable se le suma lo inaceptable: además del robo de los archivos y la información dejaron un mapa donde se marcaba el domicilio particular de varios de los integrantes del equipo. No hay posibilidad de duda respecto de la interpretación de ese "gesto": amenazar, amedrentar, confundir, hacer dudar, sembrar el miedo...

Repasando el contexto temporal en que esto ocurre, encontramos la campaña realizada por Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, pidiendo a aquellos que tuvieran información la facilitaran para poder encontrar el destino de sus seres queridos, en connivencia con iglesias, sinagogas o cualquier otro sitio religioso, los que ofrecían la posibilidad de recibir tal información, incluso de forma anónima. Si bien el espectro recibido fue muy amplio, hubo también información primaria e inédita que podía ofrecer un nuevo diseño en la línea de búsqueda. Poco después, el Grupo de Verdad y Justicia daba a conocer su plan de trabajo por el lapso de dos años y el propio Giaf estaba retomando las excavaciones en el Servicio de Materiales y Armamento del Ejército y en Artillería Nº 1.

En su comunicado, Familiares de Detenidos Desaparecidos expresó su *"más enérgica condena a estos hechos que tienen el claro objetivo de amedrentar a quienes aportan elementos -desde distintos lugares- para la búsqueda de restos y el esclarecimiento de la verdad, y al mismo tiempo intimidar a aquellos que trabajan directamente en el tema".*

"Este hecho nos retrotrae a las prácticas ejercidas por el Terrorismo de Estado, por lo que no cabe duda que el Gobierno Nacional debe buscar a los responsables y ponerlos a disposición de la Justicia. Una vez más manifestamos nuestra solidaridad y agradecimiento a todos aquellos que dedican su esfuerzo y su tiempo a la búsqueda de la verdad, fortaleciendo a nuestra Democracia. Convocamos a la ciudadanía a redoblar esfuerzos en esta campaña por Verdad y Justicia para erradicar definitivamente la impunidad que aún subsiste entre nosotros", agregó.

Inmediatamente al pronunciamiento de Familiares se desplegaron decenas de expresiones de rechazo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Grupo por Verdad y Justicia, la Asociación Latinoamericana de Antropología Forense, Serpaj Uru-

[2] http://alaf orense.org/grupo-de-investigacion-en-arqueologia-forense-del-uruguay-giaf/

guay, Crysol, Observatorio Luz Ibarburu, FEUU, Comisión de Derechos Humanos del Centro de Estudiantes de Humanidades, Asamblea de Estudiantes de Antropología, Movimiento Educadores por la Paz, Mesa Permanente Contra la Impunidad, Fundación Mario Benedetti, Fundación Zelmar Michelini, Amnistía Internacional Uruguay, Ielsur, Amigas y Amigos del Museo de la Memoria, Pit-Cnt, Afur, Memorias de la Costa, Jóvenes Armenios del Uruguay, Ovejas Negras, Asociación Dónde Están de Francia, Uruguayos/as en Argentina por los Derechos Humanos, como personalidades del ámbito académico y universitario y el espectro político: Partido Comunista, Partido por la Victoria del Pueblo, Juventud y Partido Socialistas, Partido de los Trabajadores, Unidad Popular y el Frente Amplio.

Varias de las organizaciones vinculadas a los derechos humanos antes mencionadas, convocaron a una marcha el 1º de abril en repudio a lo ocurrido. Bajo una lluvia densa y constante, miles de personas marcharon desde la Facultad de Humanidades hasta la Plaza Libertad portando las fotos de los/as desaparecidos/as, exigiendo el inmediato esclarecimiento de los hechos, condenando estos episodios que pretenden obstaculizar el trabajo del equipo, solidarizándose con los investigadores amenazados y con quienes han brindado información y dado su testimonio.

Es inaceptable que se repliquen métodos del terrorismo violentando instituciones del Estado como la Universidad de la República y la Presidencia.

Cómo es inaceptable que un Coronel retirado declare durante el V Encuentro Nacional de Retirados de las Fuerzas Armadas, en Piedra Alta en Florida, que *"hay quienes decididamente no creen que los militares sirvan a los más nobles ideales y destinos de la patria. Hay quienes, atrapados en una perversa dinámica de revanchismos y rencores, creen que las Fuerzas Armadas no tienen más derecho que soportar la humillación y menosprecio de la sociedad"*. Cuando los nobles ideales y destinos de la patria fueron durante más de una década, la tortura brutal y feroz, mediante la más inhumana y perversa formación para aplicarla y desintegrar física, psicológica y emocionalmente a miles y miles de compatriotas, cuando exigimos justicia ante delitos de tal magnitud (delitos de lesa humanidad), con las garantías del debido proceso, para responder por la máxima expresión de barbarie que una persona ejerce sobre otra, es inaceptable que se lo catalogue de "revanchismo y rencor".

Es inaceptable constatar que hubo (¿hubo?) espionaje ilegal a personas, partidos políticos y activistas hasta hace no muchos años, en plena democracia, por parte de los servicios de inteligencia militar.

Es inaceptable que otro Coronel retirado, presidente del Centro Militar, reivindique en un programa radial, en todos sus términos, la dictadura y la tortura.

Es inexplicable que la clase política no condene de forma mucho más enérgica ese tipo de expresiones y conductas, siendo las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil quienes lo hacen de forma inmediata.

Cuando lo inexplicable y lo inaceptable se reitera tantas veces, se deviene inmoral.

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

El consejo de la facultad de humanidades y ciencias de la educación de la universidad de la república en sesión ordinaria de fecha 12 de octubre de 2016, adopto la siguiente resolución:

(Exp. N° 121700-000405-16) Visto:

El informe resultante de la investigación administrativa realizada por la Dirección General Jurídica de la Universidad de la República, recibido en Facultad el 7 de octubre pasado;

Resultando:

Los hechos delictivos acontecidos en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad de la República sobre los que se tomó conocimiento el 28 de marzo del presente año;

La denuncia policial presentada por la Facultad ante la Seccional 3ra. de Policía con fecha 28 de marzo 2016;

La investigación preliminar de urgencia resuelta por el Consejo de Facultad y encomendada al Sr. Decano con fecha 30 de marzo 2016;

La denuncia penal sobre los hechos delictivos ante el Juzgado Letrado de 1ra. Instancia de 4°Turno, a cargo del Dr. Eduardo Pereyra con fecha 8 de abril 2016;

La investigación administrativa resuelta por el Consejo de Facultad y encomendada a la Dirección General Jurídica de la Universidad de la República con fecha 8 de abril 2016;

Considerando:

Que, con arreglo al informe letrado mencionado: "pudo determinarse, que el ilícito investigado no fue fruto del azar, y los elementos que rodearon su ejecución, obedecen a

un accionar planificado, que implicó necesariamente manejo de tiempos, selección de fecha, y conocimiento acerca de la labor efectuada por los integrantes del GIAF; existiendo además claros indicios que indican que él o los intrusos debieron poseer conocimientos de informática, contar con información precisa acerca de los integrantes del nombrado Equipo y datos concretos sobre las características edilicias de la finca así como del sistema de seguridad instalado";

Que, en mérito a dicho informe: "no fue reportado en el Cuaderno de Novedades existente en poder de Vigilancia, ningún episodio que merezca destaque, y de acuerdo a lo informado en obrados, el sistema de alarma no registró interrupciones, ni irregularidades, lo que toma probable, en este contexto, que el ingreso al bien se hubiera verificado, obstruyendo las señales emitidas por los sensores (...)";

Que, según lo expresado en el contexto de dicha investigación por la empresa GAMMA que, monitorea la alarma instalada: "se aprecia que no hubo interrupción del servicio porque hay una hoja en la cual figura lo que se llama señal de testeo de comunicación (...) que se genera en forma automática, cada 24 horas con la estación de monitoreo y que coincide con la memoria del panel de la alarma (...). De las pruebas se desprende el correcto funcionamiento de los detectores y la comunicación de los eventos de los mismos (...)";

Que, conforme a dicho informe: "debe ser señalado, que reporte entregado por la citada firma comercial, es la única prueba que se dispone de lo acaecido en el periodo sospechado, la cual no pudo ser confrontada con la información almacenada por la placa de la memoria de la alarma, debido a que, si bien la pericia efectuada a la misma concluyó que no había sido manipulada, no se logró sin embargo acceder a la información existente durante el periodo investigado, dado que esta no fue preservada y el sistema siguió en funcionamiento, eliminando todos los registros anteriores al 29 de marzo de 2016";

Que, según deriva del informe letrado de referencia, respecto a las posibles vías de ingreso al inmueble: "debe ser descartada la probabilidad de que la entrada al edificio se hubiera producido a través de la puerta principal existente en la calle Paysandú 1668, en función de que el sensor magnético inserto en esta, se hubiera activado inmediatamente con el movimiento, enviando automáticamente una señal de alerta ()" y "no fue advertido forzamiento, ni manipulación de la puerta de ingreso, ni de la puerta 4e reja que protege; como tampoco se constataron signos de violencia en la segunda puerta reja que habilita el tránsito hacia el área del Laboratorio de Antropología Forense, por donde necesariamente se hubiera tenido que circular, si se hubiera pretendido ingresar a la oficina del GIAF por este camino".

Que, continuando con el tema de las vías de ingreso: "El estudio de lo actuado y las características estructurales que exhibe el nombrado bien, permitió asimismo desterrar la posibilidad de que el ingreso hubiera podido efectuarse a través de las aberturas existentes en los salones de clase (...) [por] las dificultades que supone el escalar la fachada en una arteria transitada sin ser advertido (...), y el obstáculo que constituye la puerta reja existente antes

de arribar al Laboratorio de Antropología Forense que apareciera intacta (...) [desestimada también] la posibilidad de que alguna persona pudiera haber accedido por las ventanas existentes en los pasillos, las que tampoco aparecieron dañadas, resta tan solo considerar, el ingreso a través de la azotea de la finca";

Que, en orden a lo expresado en dicho informe: "De acuerdo a la descripción efectuada del edificio, la 'vía de comunicación con la azotea, es a través de la escotilla, ubicada en una de las habitaciones del altillo. La remoción del candado de la pieza de hierro que cierra la misma resulta clave para comprender los sucesos acaecidos, dado que no sólo confirma la hipótesis mencionada con antelación, en cuanto a que la actividad que rodeó el hurto involucró necesariamente esta zona del inmueble, sino que demuestra sin ningún atisbo de dudas, que dicha estructura fue utilizada para concretar el ingreso al bien, o para salir del mismo". "Las declaraciones emitidas por dicho interlocutor [cerrajero contratado por la Facultad], permite reputar como válido el concepto explicitado con antelación, al corroborar que el ingreso al bien se verificó a través de la azotea, siendo contundente el declarante a la hora de indicar, que la cerradura correspondiente a la tercera puerta reja que comunica con el altillo había sido abierta mediante la propia llave o utilizando herramientas apropiadas, por alguien con conocimiento en el oficio";

Que, también, conforme a lo consignado en dicho informe: "las investigaciones realizadas que involucraron esta zona de la edificación corroboraron, que existen dos posibles formas de acceso desde el exterior: a través de las ventanas o desde la escotilla del inmueble. Analizando el primero de los puntos, pudo ser apreciado que las aberturas registran un importante grado de deterioro -cerradura defectuosa y vidrios rotos- componentes que podrían haber facilitado el ingreso. En cuanto a la ventana ubicada en el mismo espacio físico que la escotilla, pudo ser observado, la escasa distancia que la separa de la azotea, la existencia de un pretil debajo de la misma, que puede obrar de punto de apoyo y la instalación de un caño de agua en un costado del pozo de aire próximo a la ventana, que podría allanar el descenso";

Que, asimismo, en mérito al informe referido: "en lo atinente a la escotilla las pruebas recabadas en torno al punto, permitirían desestimar la posibilidad de que dicha abertura hubiera sido utilizada para concretar el ingreso al bien, en primer lugar, debido al obstáculo qué representa abrir desde el exterior el cerramiento interno que asegura la estructura, aún valorando la posibilidad, de que (...) el candado hubiera estado enganchado pero sin cerrar. En segundo lugar, un indicio no menor, que surge de la propia prueba existente, es que el candado fue encontrado sobre uno de los peldaños de la escalera, próximo a la 'escotilla, y las llaves del mismo nunca fueron halladas, circunstancia que demuestra, que fue abierto desde el interior con la llave apropiada";

Que, según emana de la investigación mencionada: "surgió acreditado, que el sistema de alarmas instalado en el inmueble de autos era "básico", aunque acorde a las especificaciones del BSE";

Que, relacionado a lo anterior, respecto a "cómo se materializó el hurto, considerando la presencia de sensores en el trayecto existente entre el altillo y la oficina del GIAF (...), "fueron instrumentadas () una serie de ensayos con el cometido de comprobar, si es posible transitar desde el altillo hasta las oficinas del GIAF, sin que los sensores instalados en el mencionado trayecto, reportaran el movimiento (...). El experimento recreado, insumió alrededor de treinta minutos y permitió demostrar, que al utilizar una colchoneta a modo de escudo, y cubrir los sensores utilizando las cajas de espuma plástica, estos no pueden captar la propagación de la energía infrarroja -calor- que irradia la persona, permitiendo el desplazamiento por el interior del inmueble, sin que la alarma se active";

Que, respecto al ingreso' a la oficina del GIAF, según deriva de las emergencias de la citada investigación: "lo actuado determinó que el candado existente en la puerta de la oficina donde laboraba el nombrado Equipo, había sido forzado para habilitar el ingreso, ya que las llaves del mismo no fueron encontradas en el inmueble". "La prueba existente en las actuaciones reveló, que quien o quienes ingresaron a la oficina del GIAF, contaron con el tiempo suficiente para hallar el dinero hurtado [$ 3.100], intervenir el mapa existente [marcar los domicilios de integrantes del Equipo], y extraer los discos de las PC y laptops [4 y 2 discos.extraíbles], sin dejar rastros de la sustracción, en virtud de que estas fueron armadas y colocadas en los sitios habituales"; "El sensor ubicado en el pasillo, próximo a la puerta de ingreso a la oficina, no reportó actividad durante todo el periodo que insumió la maniobra; mientras que el existente dentro de la propia oficina del GIAF, de acuerdo a las declaraciones recabadas, se hallaba parcialmente cubierto por cajas de cartón, que accidentalmente habían sido depositadas sobre un mueble metálico por los propio integrantes del Equipo (...)";

Que, en las Consideraciones Finales de la investigación, se concluye: "(...) el ilícito investigado, se habría verificado entre el lunes 21 de marzo, luego de las 12.40 horas (...) y las 6:52 horas del lunes 28 de marzo de 2016, fecha en que fue denunciado (...);

Que, adicionalmente, con arreglo a las citadas resu1tancias: "si bien el diligenciamiento cometido no permitió identificar la autoría del hurto, el juego de las aleatorias consideradas, las características presentadas por este y la logística empleada a la hora de acceder a dicha información, admite no obstante inferir, que se trató de un trabajo coordinado, con un propósito definido, que contó con una adecuada planificación, y que denotó conocimiento de los espacios físicos, de la seguridad interna del inmueble y de la actividad del lugar; estimándose que el propósito del mismo, haya sido conforme a lo depuesto en autos por los propios integrantes del GIAF, amedrentar al Equipo, en un momento especialmente sensible, en el que se requería a través de los medios de difusión, la colaboración de la ciudadanía para la continuidad de las investigaciones". En este sentido, el riguroso y objetivo análisis de las hipótesis alternativas y la fuerza probatoria de los indicios en su conjunto, permiten arribar a la conclusión, de que es altamente probable, que hubieran participado en el mismo más de una persona, y que eventualmente hubieran contado con algún tipo

de vinculación o conexión previa con el bien (...)[siendo el ingreso a la finca], presumiblemente materializado a través de la azotea de esta; (...) siendo probable (...) que el tránsito hacia el área del Laboratorio de Antropología, Forense, se hubiera perpetrado evadiendo los sensores, y abriendo la puerta reja que comunica con el sector, mediante la utilización de herramientas apropiadas, o utilizando para ello, la propia llave de la puerta";

Que, según las conclusiones de la abogada instructora de la investigación: "el mencionado hecho se vio facilitado por una serie de concausas que conjugadas coadyuvaron a su producción, tales como la exigua seguridad existente en el sector que comunica con la azotea del inmueble {...); la existencia de aberturas móviles, sin protección exterior y con escaso mantenimiento, y la falta de personal de Vigilancia asignada a la finca. A dicha exposición es necesario agregar, la paralización de actividades como consecuencia del feriado de Semana de Turismo, elemento que, adicionado a los precedentemente enumerados, proporcionaron el marco adecuado y el momento ideal para la consumación del ilícito";

Que, según las conclusiones de la investigación: "() el hurto materializado, no configuró desde el punto de vista de la información extraída, ninguna pérdida significativa para el GIAF, en virtud de que la misma contaba con el correspondiente respaldo (...)";

Que, finalmente: "la presente instrucción constató, que a partir de los nombrados sucesos, fuero~ introducidos por el Servicio una serie de medidas tendientes a optimizar la seguridad de la finca (...)".

El Consejo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Resuelve:

1) Tomar conocimiento de las resultancias de la investigación administrativa decidida por el Consejo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación e instruida por la Dra. Adriana Yerlas de la Dirección General Jurídica de la Universidad de la República sobre los hechos delictivos acontecidos en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, descubiertos el 28 de marzo 2016;

2) En tanto que la exhaustiva investigación administrativa realizada no permitió identificar la autoría del hurto, considerar agotados los esfuerzos y diligencias probatorias por la vía administrativa y a nivel de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación;

3) Tomando en cuenta los antecedentes de la denuncia penal efectuada por la Facultad ante el Juzgado de 4 ° Turno y el envío a dicha sede del informe sobre la investigación preliminar decretada por el Consejo de Facultad, elevar el expediente original de la presente investigación administrativa al Dr. Eduardo Pereyra, Juez Letrado de Primera Instancia de 4° Turno;

4) Reconocer autocríticamente las insuficiencias constatadas en materia de seguridad en la sede del Laboratorio de Facultad, a pesar de los esfuerzos por dotarlo de un sistema

de alarma básico y protección con rejas, adoptándose medidas para mejorar la situación actual;

5) Confeccionar copia autenticada de las conclusiones de la investigación administrativa para ser remitidas al Sr. Rector de la Universidad de la República, Dr. Roberto Markarian, para su conocimiento;

6) Considerar que el acto delictivo perpetrado contra la institución y las amenazas personales a los antropólogos, pone en evidencia el compromiso y la importancia del esfuerzo desplegado durante más de una década por la Universidad de la República y sus equipos técnicos en la búsqueda de la verdad y la justicia sobre los ciudadanos detenidos-desaparecidos y asesinados políticos durante la dictadura cívico-militar.

(11 en 11)

Dr. Álvaro Rico
Decano
AR,/mV.

MADRES Y FAMILIARES DE DETENIDOS
DESAPARECIDOS

A la opinión pública

Parece que los impunes salen nuevamente a la luz.

No es que nos sorprendan dichas manifestaciones pues desde hace muchos años venimos denunciando que los aparatos de inteligencia y de represión del Estado siguen operando sigilosamente, en una suerte de continuidad desde el fin de la dictadura hasta nuestros días. Adaptados desde luego a la nueva realidad de actuar en democracia.

En forma permanente han estado amenazando atrincherados en sus asociaciones y apoyados desde dentro de las FFAA por oficiales agazapados y por más de un civil partidario de la "teoría de los dos demonios".

Hoy en día hay una suerte de embestida presionando al poder político para que no le toquen sus privilegios y conservar su poder. Así lo muestran los últimos acontecimientos: los documentos oficiales que desnudan el espionaje ilegal a partidos y personas, realizado por los servicios de inteligencia militar en democracia; la negativa del Comandante del cuartel de Durazno a poner una placa en memoria de Oscar Fernández Mendieta asesinado en dicho establecimiento en el año 1973; las declaraciones en Florida del Coronel (R) Hartman (25/9/2016) y ahora las expresiones en un programa radial del presidente del Centro Militar Coronel (R) Carlos Silva reivindicando en todos sus términos la dictadura militar y la tortura.

No se nos debe escapar la vinculación de estos hechos, tan alarmantes y notorios, que fueron motivo de múltiples declaraciones de repudio, con otros de igual gravedad como la acción orquestada y coordinada de los abogados de los militares que están sometidos a juicio por violaciones a los DDHH o el operativo en el laboratorio del GIAF en Facultad de Humanidades, tratando de amedrentar a quienes trabajan en la búsqueda de nuestros seres queridos y compañeros desaparecidos.

Estamos convencidos que todo esto es fruto de la impunidad que por tantos años gozaron sus delitos, y que todavía, en su mayoría, no han sido investigados y penados. No nos cansaremos de denunciar que las instituciones militares actuaron como cuerpo, que se sigue manteniendo el pacto de omertá y no han hecho un reconocimiento público del daño ocasionado a la sociedad.

Seguramente parte de la oficialidad de hoy no integraba la Institución de esos años, pero la que hoy integran mantiene esa unidad sin arrepentimiento alguno con ese pasado terrorista, y es educada e instruida por los viejos oficiales, oficiales que sí torturaban, asesinaban, desaparecían, o veían torturar, asesinar, desaparecer, como una estrategia de sus jefes para involucrar al cuerpo entero; como forma de instaurar el terrorismo de Estado en nuestro país -amén de los cursos y adiestramientos liderados por organismos como el Mossad y la CIA-. Todo eso hoy ya muy investigado y demostrado.

Por eso sostenemos, que sin una limpieza profunda de la Institución militar, desterrando el autoritarismo y las ideas anti democráticas y anti republicanas se abona el camino de repetir el pasado.

Por eso nos preguntamos: HASTA CUANDO los poderes del Estado, los partidos políticos seguirán mirando para otro lado sin ver la importancia que tienen tan graves expresiones y acciones. Nuestra sociedad merece una respuesta clara y un accionar resuelto, de quienes tienen el deber y la responsabilidad de salvaguardar las libertades y la democracia.

Por lo que compete a nosotros, como siempre desde nuestro nacimiento como colectivo, comprometidos en la lucha por la Verdad y la Justicia, hemos denunciado y luchado contra “el pacto de silencio” y la “distracción” de muchos que no quieren enfrentar la realidad, siguiendo la lógica que “no hay que agarrarle la cola al león porque se puede enojar”.

Miedo, temor, terror, intimidación, amenazas, no construyen las bases sólidas de ninguna convivencia democrática.

De una vez por todas se debe propiciar un gran debate nacional sobre las FFAA cuyo eje delimite su rol y responsabilidad en una sociedad republicana y garantista.

Por Verdad, Justicia, Memoria y nunca más Terrorismo de Estado

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Montevideo, 2 de noviembre de 2016.

A mitad de camino
El gobierno de izquierda ante el desarrollo de políticas reparatorias en Uruguay (1985-2015)

Rafael Giambruno[1]

¿De qué hablamos cuando hablamos de dictadura en Uruguay?

Uruguay en su período autoritario se ha caracterizado por la aplicación de la cárcel masiva como principal instrumento represivo. Sin duda el gran mecanismo de la dictadura uruguaya fue la detención, la tortura y la prisión prolongada. Si bien es notoria la centralidad de este dispositivo, es paradójico que cuando se hace referencia a la dictadura no se hable de ex presas y presos políticos.

La elaboración de las políticas y el discurso del pasado reciente por parte del Estado tienen mucho que ver con esta configuración. En efecto, no ha existido un discurso que contemple la situación de los ex presos políticos, ni políticas acordes a dicha situación.

Veintiún años después del final de la dictadura, en 2006, el Estado desarrolla una política directa hacia los ex presos políticos mediante la aprobación de la Ley N° 18.033 denominada Pensión Especial Reparatoria (PER)[2].

Este trabajo se propone indagar sobre las paradojas planteadas, y las particularidades de una ley específica que contempla a un colectivo invisibilizado por más de veinte años. Para esto se desarrolló un amplio trabajo de campo, con la realización de treinta entrevistas en profundidad a ex presas y ex presos políticos. Con dichas entrevistas se buscó indagar en las vivencias de las personas que sufrieron la represión en primera persona y algunos de sus relatos y reflexiones acompañaran este texto.

Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo ha afectado la Ley Especial Reparatoria a las personas que han sida presas políticas? ¿Qué avances configura esta normativa y su implementación? ¿Qué dificultades y tensiones genera?

La situación de ex presas y presos políticos post dictadura

Es necesario dimensionar un aspecto fundamental en el recorrido post dictadura. Entre 1985 y 2005 el tema de las víctimas de terrorismo de Estado no estuvo en nuestra escena política. Este colectivo de víctimas no fue objeto de políticas que consideren las consecuen-

---

1 Licenciado en Ciencia Política.

2 Texto completo de la Ley 17.449: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5452760.htm [Disponible en línea 02/10/2016]

cias de estos hechos, a la vez que fue ampliamente invisibilizado desde el espacio político en general y desde el Estado en particular.

En este período (1985-2005) solo se implementaron algunas normativas de alcance limitado hacia algunos colectivos puntuales. La mayoría de ellas relacionadas a restituciones laborales específicas y al reconocimiento de los años de destitución en dictadura para la causal jubilatoria.

El proceso judicial obturado por la ley de "caducidad de la pretensión punitiva del Estado" (Ley 15.848), y la ratificación plebiscitaria generada en 1989 sumergieron a las ex presas y presos en una situación de invisibilidad. Tanto en relación al desarrollo normativo, como al aspecto discursivo y judicial. Esto también afectó al desarrollo de investigaciones que dieran luz sobre el proceso vivido. Se generó una vulnerabilidad creciente, ya que a las consecuencias propias del proceso represivo, se le sumó el silencio institucional y político que se replicó fuertemente en la sociedad, que se iba desmovilizando en relación a este tema.

El largo silencio se vio interrumpido durante el gobierno de Jorge Batlle, con un nuevo enfoque sobre la dictadura uruguaya. En este sentido la puesta en marcha de la Comisión para la Paz (COMPAZ) y la Ley 17.449 sobre cómputo de años jubilatorios[3]para trabajadores de la actividad privada, fueron el marco de reapertura y un primer tratamiento del tema por parte del sistema político.

Sin embargo la agenda de la COMPAZ excluyó definitivamente a los ex presos políticos de la reconstrucción del pasado represivo de la dictadura uruguaya. De todas formas, puede situarse como punto de inflexión, ya que propició el comienzo de la movilización social y el reclamo de diversas agrupaciones y organizaciones de acciones estatales en lo que significó un relanzamiento de la agenda de Derechos Humanos en Uruguay.

Las ex presas y ex presos políticos sufrieron la represión de la dictadura en primera persona. Las consecuencias son muchas y variadas, debido a las detenciones, torturas físicas y psicológicas, violaciones, pésimas situaciones de reclusión y aislamiento por amplios períodos de tiempo. Así como también el resultado de situaciones de clandestinidad y destierro que generan una serie muy amplia de vulnerabilidades extendidas en el tiempo y con posibilidades de agravamiento con el discurrir de los años.

La era progresista y su impacto en personas ex presas políticas

La llegada al gobierno del Frente Amplio genera un escenario distinto. Abre una brecha en las posibilidades para llevar adelante una política integral destinada a este colectivo como víctimas del terrorismo de Estado.

[3] Para un análisis más exhaustivo de las leyes desarrolladas y de los impactos en el colectivo de ex presospolíticos ver: Giambruno, Rafael: *El Zurcido Invisible. Políticas Públicas dirigidas a ex presos políticos*. Montevideo, Universidad de la República, 2015.

Podía esperarse, del cambio de gobierno, un giro tanto en la elaboración de políticas, así como un cambio desde el discurso y la postura respecto a los crímenes cometidos en el proceso dictatorial.

La situación de las ex presas y ex presos políticos en ese momento era muy compleja. Las condiciones de vida de la mayoría estaban muy deterioradas en cuanto a los aspectos sanitarios, psicológicos, a las dificultades laborales y de reinserción, así como las condiciones de retiro y vejez.

En este contexto se discute, aprueba e implementa la primera gran medida abarcativa de un número importante de víctimas directas de la dictadura en Uruguay: la Pensión Especial Reparatoria Ley 18.033.

> Referente a los cambios que implicó la Ley 18.033 la entrevistada 24 reflexionaba de esta manera:
>
> E24- Si, sentí que nos habían reconocido algo de alguna manera, que nos estaban considerando, que ya no éramos tan invisibles los que éramos ex presos políticos, todo lo de los asesinados. Incluso yo empecé a contar más de lo que me había pasado, de esa parte de nuestra historia. Hablaba con otra seguridad, con otra confianza, sintiéndome más par al resto de la sociedad. Yo creo entonces que se sintió, hubo un cambio. Ta la pena es la gente que quedo por fuera.

La Ley 18.033 y la Pensión Especial Reparatoria

La 18.033 es una ley de carácter previsional. Comprende a aquellas personas que por motivos políticos, ideológicos o gremiales fueron perseguidas por el gobierno de facto; motivando el abandono del territorio nacional, una situación de clandestinidad o la prisión, mediando o no el procesamiento por la justicia militar. Todas estas situaciones suscitadas entre 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985. Este período se amplía mediante algunos mecanismos previstos en la propia ley más adelante[4].

El artículo 11 determina la creación de la Pensión Especial Reparatoria, para un conjunto de casos más específicos. En los cuales se incluye a aquellos procesados por la justicia militar, o a los que sin haber tenido proceso, estuvieron presos más de un año. Así lo determina el texto:

“Artículo 11.-Las personas comprendidas en el artículo 1º de esta ley que habiendo sido detenidas y procesadas por la Justicia Militar o Civil y que, como consecuencia de ello sufrieron privación de libertad entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985, tendrán derecho a una Pensión Especial Reparatoria equivalente, al momento de inicio de su percepción, a 8,5 (ocho y media) Bases de Prestaciones y Contribuciones mensuales.”

[4] La ley prevé tomar casos en fechas anteriores a 1973 pero establece la necesidad de resolución por unanimidad por parte de la comisión en dicho caso.

También dentro del artículo 11 se establece que de percibir una jubilación, pensión o subsidio se debe optar entre ello o la Pensión Especial Reparatoria[5]. Es decir, si quiere mantener los ingresos generados por otros medios, debe renunciar a la PER.

Además, esta ley genera la Jubilación Especial para aquellos que no cumplen con los requisitos del Artículo 11. Sean personas exiliadas, clandestinas o apresadas sin proceso y con plazos menores a un año. Dicha jubilación puede ser solicitada para personas mayores de 60 años y con un mínimo de 10 años de aportes. El monto establecido es menor a la mitad de la PER (equivalente al monto de 4 Bases de Prestaciones y Contribuciones) y también mantiene la cláusula de incompatibilidad con otros ingresos.

Esta ley desarrollada en 2006, genera un verdadero hito en las políticas sobre el período represivo uruguayo, abarcando con muy pocos precedentes a un conjunto amplio de víctimas directas del terrorismo de Estado.

¿Qué cambió esta ley? ¿Cuáles son las tensiones que crea? ¿Qué oportunidades genera al mejorar las condiciones materiales? ¿Tiene solo un impacto económico? Sobre todas estas tensiones y los procesos vividos, fueron consultados los treinta entrevistados para esta investigación[6].

Dimensiones e impactos de la prisión política

El período inmediato a la prisión está caracterizado por la dificultad de reinscribirse en la vida cotidiana, de reconstruir lazos familiares, de buscar sustentos para la vida diaria como vivienda, trabajo, estudios, entre otros. En un plano más general tiene que ver con la reincorporación a la sociedad.

Los principales factores que intervinieron en la reinserción de las ex presas y ex presos políticos fueron el nivel socioeconómico particular o familiar, capital social, la inserción en colectivos de organizaciones, edad, estado de salud y estado psicológico. Es decir, los apoyos en redes sociales y políticas así como sus herramientas particulares.

Cabe señalar que los entrevistados sostienen que en modo alguno el Estado es reconocido como un factor importante de reincorporación a la sociedad.

Respecto al proceso de reinserción a la sociedad uno de los entrevistados planteaba esto:

> E24- Yo creo que hubiéramos necesitado un apoyo, una contención y que nunca la tuvimos, para re adaptarnos a la realidad, para procesar todo lo que nos pasó, cada uno se tuvo que arreglar. Hubo un par de organizaciones que dieron una mano, pero no daban a basto. Así que cada uno tuvo que arreglarse como pudo y sobrevivir.

5 También ingresos laborales superiores a 15 BPC mensuales en promedio anual.

6 Fueron entrevistadas 13 mujeres y 17 hombres, 22 de los cuales cobran la Pensión Especial Reparatoria y 8 que estando en situación de percibirla optaron por no hacerlo.

En un segundo nivel se evidencian aquellas consecuencias y procesos que son sostenidos en un período más largo de tiempo. De este modo podemos observar consecuencias que perduran en el tiempo y que caracterizan en mayor o menor medida a este colectivo como tal.

Uno de los más notorios es el silencio sobre el pasado, la experiencia repersiva y la peripecia carcelaria. Salvo contadas excepciones, se han mantenido en silencio incluso hasta hoy. En otros, la memoria se ha administrado dentro de un círculo restringido de personas con las cuales se ha compartido parte del proceso vivido.

A pesar de este silencio prolongado, algunos pudieron romperlo y lograron expresar algunas vivencias del período autoritario. Esto sucedió fundamentalmente a partir del año 2005 e incluso en períodos más recientes y en muchos casos a partir de hitos movilizadores (vejez, muerte de compañeros, realización de juicios, entre otros).

Sobre las políticas desarrolladas y su impacto

Durante el proceso de entrevistas después de relatados los diversos procesos vividos, se buscó restablecer un recorrido sobre las medidas estatales dirigidas hacia las ex presas y ex presos políticos. Buscando desde el recuerdo, aquellas medidas que hayan generado un impacto sobre su trayectoria post dictadura.

El emergente más notorio de las entrevistas ha sido el sentimiento de una larga etapa de ausencia de medidas estatales que abarcaran a este colectivo. De este modo, se ha marcado muy fuertemente entre 1985-2005 como un período de fuerte ausencia del Estado con respecto a la temática.

Luego del cambio de gobierno, en el primer período de Tabaré Vázquez se ha mencionado por parte de todos los entrevistados la aparición en 2006 de la ley 18.033 y particularmente lo referente a la Pensión Especial Reparatoria (PER). Debemos destacar como característica de esta normativa, en primer lugar, el amplio reconocimiento por parte de los entrevistados como la primera norma implementada hacia este colectivo. Más allá de la valoración particular de cada uno, todos han mencionado espontáneamente su existencia y el recuerdo de su aparición. Sobre el impacto de esta normativa podemos entender dos claros puntos a este respecto. En un primer lugar podemos observar que ha cambiado la situación material y de seguridad cotidiana de un número importante de ex presas y presos políticos. De manera que se constituye como un fuerte impacto económico del cual han dado cuenta los entrevistados.

Sobre la idea de reparación y el alcance de la PER el entrevistado 21 opinaba lo siguiente:

E21- Alivia, es un Mejoral. No me repara, nadie me va a devolver lo que me paso, pero me permite hacer ciertas cosas, sobrevivir, yo que sé, es una medida estatal, y yo la cobro, así como pago la luz. Creo que pasa igual con los accidentes de tránsito, si atropellan y muere un familiar

te pagan, eso repara lo que te paso: no, tal vez te ayuda a seguir un poco mejor, pero no cambia el fondo de la cosa.

En segundo lugar se sostienen las grandes limitaciones contenidas en la normativa que han dificultado la aceptación por parte del colectivo de ex presos políticos y también la legitimidad de la medida en la sociedad. En este punto es preciso señalar la ausencia de un discurso de sostén de esta medida, según observan los entrevistados, la normativa no es clara y no lo ha sido en su implementación. Tampoco en las declaraciones hechas por parte de referentes del gobierno al respecto. Esto ha dificultado la aceptación, la legitimidad y el reconocimiento de la normativa.

Una de las constataciones de esta investigación ha sido que aquellos entrevistados que no se han acogido a la normativa por percibir salarios mayores o la elección de no renuncia a otras prestaciones de seguridad social (jubilaciones, pensiones o subsidios), lo harían en caso de no existir dicha cláusula de renuncia a otros ingresos.

También en muchos casos se ha mencionado, por parte de quienes sí la perciben, un gran sentimiento de injusticia por tener que renunciar a otros ingresos legítimos luego de muchos años aportados.

Estas circunstancias dan a situaciones similares, exclusiones y niveles de ingresos distintos según corresponda la Jubilación Especial, la PER o se aplique la cláusula de renuncia, mermando el impacto generado por la Ley. En este aspecto se forman una serie amplia de matices valorativas, siendo cuestionada la posición del Estado con respecto a los ex presos y ex presas políticas. Considerando que estas circunstancias han disminuido el impacto simbólico que podía sostener esta medida si no hubiera tenido estas características.

Sobre el alcance de la ley 18.033 la entrevistada 8 comentaba lo siguiente:

E8-Creo que la ley 18.033 fue una ley paliativa, no es una reparación. Que le devuelve a los ex presos políticos un poco de dignidad. Pasas de andar comiendo salteado, levantar cartones en casa de compañeros y pasas a tener un ingreso, aunque después lo empeñes, hay muchos que lo tienen comprometido. Y es lógico después de años corriendo el galgo como se dice, porque haces una calesita para recobrar un poco de dignidad. Fue algo que nos hizo sentir muy bien.

El Estado ha tenido dificultades en el desarrollo de políticas dirigidas hacia las personas que han sido presas políticas en dictadura. En este aspecto, no ha logrado desarrollar una política clara, coherente y sostenida que se constituya como una política de reparación para este colectivo.

Los ex presos políticos mantienen al día de hoy una amplia serie de vulnerabilidades que el proceso de implementación de políticas no ha podido subsanar. Si bien se han logrado impactos concretos mediante la implementación de estas normas, hay una serie de aspectos que no han sido modificados y que extienden las consecuencias del proceso vivido hasta el presente.

Esta característica convierte a la Ley 18.033 en una medida paliativa a la condición económica de las ex presas políticas y los ex presos políticos, ya que pierde la capacidad de erigirse como una Reparación.

Para constituirse como tal, esta debe otorgarse independientemente de los ingresos de las personas, ya que en dicho caso el Estado repara, por la vía económica, un daño causado en el pasado por sus propios agentes o de quienes se ampararon en los aparatos represivos y actuaron contra la población.

A los obstáculos propios de la ley 18.033, mediante la exclusión de una parte importante de este colectivo, se le agrega la burocratización de los procedimientos que deben ser emprendidos por las personas demostrando su condición de "víctimas" para ser comprendidos en la normativa más de 30 años después de sucedidos los hechos.

No se han desarrollado en el país políticas consistentes de memoria, de esta manera no se prevé la reconstrucción de un relato que incluya la perspectiva de estas personas, donde se pueda dar a conocer los hechos acaecidos desde 1968 a 1985. Dado que no hubo un proceso judicial público donde se reconstruyan las circunstancias de prisión, detenciones, tortura y violaciones generando el procesamiento de aquellos que cometieron crímenes aberrantes contra la población.

Repasando el conjunto de acciones desarrolladas por el Estado la entrevistada 7 decía esto:

> E7- Yo creo que todo fue dado a regañadientes, tiene que ser una señal clara, bien claro las cosas que se dan y por qué, juicios a fondo, investigación, y reparación a fondo. No puede ser así como a cuenta gotas. Es todo muy confuso, y no debería ser así, se tienen que dar señales claras desde el principio.

En este sentido existe un silencio y una invisibilidad apreciable sobre el colectivo de ex presas y ex presos políticos, una realidad que no se ha incorporado o ha permanecido ausente en el relato de la historia oficial hasta el momento, a pesar de los diversos gobiernos y sus impulsos.

Cuando observamos la construcción de memoria sobre el pasado reciente, consideramos que se deben generar circunstancias para que las personas que sufrieron la violencia en primera persona puedan relatar sus vivencias y elaborar una memoria social compleja y democrática del pasado represivo uruguayo, y del terrorismo de Estado en particular.

En un país con tan altos índices de democracia formal estos aspectos deberían ser el centro de atención para una reconstrucción más sólida de nuestra fortaleza institucional. Dar un paso en este sentido sería establecer un cambio normativo, pero sobre todo discursivo y simbólico por parte del sistema político.

La elaboración de la verdad sobre el pasado represivo potencia nuestra proyección al futuro, garantizando la no repetición del quiebre institucional y del terrorismo de Estado.

La cual se sustenta en un conocimiento plural y amplio del pasado represivo que hemos transitado, y que no logramos trasmitir y problematizar aún.

Asumir todas las acciones desarrolladas en el período de facto y su contexto represivo, legislar en consecuencia, y dar a conocer la verdad compleja de la dictadura no debilita la democracia y deslegitima al Estado, por el contrario lo fortalece y genera un cambio significativo en la memoria social y en la reparación social del proceso sufrido.



Los Centros clandestinos
Núcleo duro de la Política Terrorista del Estado

Malena Laucero[1]

Aunque son muchos años ya en Democracia, persiste en grupos societarios y de manera creciente la necesidad de saber más sobre lo sucedido en y con la sociedad durante el terrorismo de Estado. Hasta ahora hemos avanzado muy poco, no es para estar conformes.
No hemos podido instituir aun una política rectora de derechos humanos ni tampoco una política de Memoria. Pero algo está empezando a cambiar. Son muchos los grupos que en Montevideo y en ciudades del interior comenzaron a nuclearse entorno a lugares de memoria: la perseverancia de muchas voluntades hicieron posible elaborar una Propuesta de Ley de protección de Sitios de Memoria; se está articulando una Red de Sitios de Memoria; se visibilizó, un nuevo Centro Clandestino de Represión y Tortura CCRT y está en curso una investigación sobre dos Centros clandestinos, uno en Montevideo y otro en Canelones.
Pero antes de hacer el reporte de los trabajos realizados en 2016 para la recuperación de Sitios de Memoria en Uruguay, vale aclarar qué entendemos por Sitios y por qué es socialmente importante su preservación.

---
[1] Miembro de SERPAJ Uruguay, integrante de la Asociación de Amigos del Museo de la Memoria-MUME.

Qué son los Sitios de Memoria

En la actualidad y en nuestro contexto regional latinoamericano el término *Sitios de Memoria* nos remite inexorablemente a los Centros de Tortura y Represión que instauraron los regímenes autoritarios en los años '70.

Entre 1968 y 1985 las Fuerzas Armadas y de Seguridad uruguayas, amparadas en la impunidad que le proporcionaba el Estado, cometieron las violaciones a los derechos humanos más atroces de su historia. Ya en el gobierno,el gabinete de civiles y militares desplegó una política represiva, basada en el terror, dirigida a frenar el movimiento social y producir un cambio de orientación en la estructura económico y social. Las formas más inimaginable y humillantes de represión y torturas fueron ejecutadas por miembros de las fuerzas armadas y de la policía, *en sus propios lugares de trabajo*[2].En cuarteles y comisarías donde desarrollaban su rutina *laboral* refuncionalizaron parte de esos espacios en Centros de Represión y Tortura (CRT)[3]. La introducción de las prácticas represivas, marcadas por una crueldad ilimitada, a los ámbitos cotidianos y conocidos de trabajo *o "servicio",* fue la forma de naturalizar esas prácticas y probablemente haya sido el proceso requerido para que después los perpetradores pudieran llevar a cabo semejante tarea.

Tanto el aparato militar como policial clandestinizaron una parte de la represión, práctica que trataron por todos los medios de ocultar y posteriormente negar. Crearon también Centros de Detención y Tortura fuera de sus instituciones; en lugares que expropiaban a sus víctimas o que les eran proporcionados por otras instancias del mismo Estado, los denominados Centros Clandestinos de Detención y Torturas (CCDT)[4].

[2] "Un total de treinta sitios de detención –públicos o clandestinos, bajo jurisdicción militar y/o policial– en donde fueron alojados y vistos por última vez ciudadanos uruguayos detenidos y finalmente desaparecidos en cuatro países de la región: Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay. Dos son los predios bajo jurisdicción militar en donde han sido hallados e identificados restos de detenidos-desaparecidos en el Uruguay hasta el presente." UDELAR, Investigación histórica sobre la Dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay 1973-1985. Tomo III. Pag. 57. Centros de Reclusión.

[3] Cuando en el Uruguay comienza en 1968 la aplicación permanente de las medidas prontas de seguridad, los cuarteles comienzan a funcionar regularmente como centros de reclusión masiva de civiles. Bajo dictadura, estos cuarteles siguieron albergando detenidos, procesados o no por la Justicia Militar, algunos de ellos desaparecidos. En cinco cuarteles-cárceles de Uruguay se verifica esta última situación, hasta el presente:

1) Grupo de Artillería Nº 1 - 105 mm «Brigadier Gral. Manuel Oribe».
2) Regimiento de Caballería Nº 6 «Atanasildo Suárez».
3) Batallón de Ingenieros de Combate Nº 4. (Laguna del Sauce).
4) Unidad del Servicio del Aeródromo «Capitán Boiso Lanza» (USACBL).
5) Cuerpo de Fusileros Navales (FUSNA).

En otro orden se incluye el Hospital Central de las Fuerzas Armadas (Sala 8), donde también se albergaron detenidos, algunos de ellos posteriormente desaparecidos. Citado de UDELAR, Investigación histórica sobre la Dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay 1973-1985. Tomo III. Pág. 57. Centros de Reclusión.

[4] Centros clandestinos de detención en Uruguay. Los centros clandestinos funcionaban generalmente en lugares que no habían sido edificados con dicha finalidad. En tres casos se trató de dependencias militares que comenzaron a ser utilizadas como centros de detención clandestinos. También se utilizaron con estos fines, propiedades confiscadas a organizaciones de izquierda bajo jurisdicción militar. En Uruguay, suman un total

Los CRT y los CCDT constituyen un eslabón fundamental en el circuito represivo del terrorismo de Estado; era el lugar designado donde acabar con el enemigo, el espacio físico donde llevaban a los secuestrados y a los detenidos (muchos de ellos después desaparecidos). Los hubo en todo el país, aunque la mayoría estuvieron en el departamento de Montevideo.

Estos sitios, en el pasado escenarios de represión, tortura y muerte, tienen un fuerte valor testimonial al revelar lo que allí sucedió y cuentan por lo tanto con una fuerte capacidad de denuncia. Son el espacio físico donde se consumó la política terrorista del Estado y son las huellas que testimonian la ilegalidad, lo concebido como oculto; rastros que por ilegales quisieron ser invisibles y los que con ahínco los perpetradores trataron y siguen tratando de ocultar, destruir, de borrarlos, negarlos neciamente hasta que las evidencias se les va imponiendo.

Preservar estos sitios y evitar su destrucción es fundamental para la sociedad en el proceso de recuperación de la memoria y la democracia, porque ellos actúan como testigos presenciales que demandan a las generaciones presentes y venideras a narrar la historia que ellos contienen, explicar los móviles e intereses de la política represiva que los generó; testigos incómodos que no admiten medias verdades ni demagogias.

La necesidad de volver...

Por otro lado, preservar estos lugares tiene un fundamento antiguo y profundamente humano. Una mirada antropológica sobre el comportamiento de las sociedades ante hechos sociales traumáticos nos devela la existencia de una necesidad humana muy primaria de retornar a los lugares físicos del conflicto y del dolor y de preservarlos para concretar la memorización ritualizada. La conducta adoptada por los grupos sociales ante hechos traumáticos, sean naturales o políticos, muestra de manera recurrente y continua dos respuestas: el impulso societario de dejar a la descendencia marcas recordatorias que rescaten el saber que se quiere preservar y trascender y por el otro, el gesto de "*retornar*" siempre, con el recuerdo o con el cuerpo, al sitio donde algo importante y conmovedor sucedió,

de (ocho) ahora nueve los sitios clandestinos de detención y desaparición de personas, todos ellos ubicados en Montevideo. A saber:
1) "300 Carlos R". Casa de Punta Gorda.
2) "300 Carlos". Servicio de Material y Armamento del Ejército (SMA), en predio del Batallón Nº 13.
3) "La Tablada".
4) "La Casona". Sede del Servicio de Información de Defensa (SID).
5) "La Casona de Millán".
6) "Base Valparaíso".
7) "Casa S.A.S.". Escuela de Armas y Servicios (EAS).
8) "Castillito de Carrasco".
9) "Los Vagones" sobre la ruta 5 en Canelones, fue visibilizado como el 9º CCDT en 2014. UDELAR, Investigación histórica sobre la Dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay 1973-1985. Tomo III. Pág. 57.Centros de Reclusión.

algo que, por razones naturales o políticas, habría alterado y marcado profunda y dolorosamente la organización de sus sociedades. El impulso de búsqueda reparatoria, personal y/o social, está en la génesis de lo humano y constituye ese antiguo saber alojado en la memoria colectiva. Los lugares de memoria como entidades identitarias resultan indispensables para la constitución del ser social, razón por la cual las sociedades en su devenir las fueron instalando en la cultura social.

Los mentores de la política represiva

Los Centros de Represión y Tortura (CRT) como lugares de materialización de la política represiva y de sometimiento del *enemigo*, no fueron una creación de las dictaduras latinoamericanas setentistas, aunque éstas sí les imprimieran rasgos muy peculiares.

La habilitación del uso sistemático de las técnicas de torturas como instrumento de la política fue propagada e introducida en los años 50 en nuestra región latinoamericana por la llamada *Escuela Francesa.* La experiencia adquirida por la intervención militar francesa en Indochina y Algeria fue capitalizada y transmitida como capacitación a sus pares americanos. En la posguerra los franceses se enfrentaron a un nuevo escenario de lucha, el anticolonialista; verificaron que el concepto de guerra que manejaban ya nos les servía; el enemigo ya no estaba detrás de fronteras, sino entre ellos y vestían de civil. Cada ciudadano (argelino) era un potencial miembro del Frente de Liberación, y por lo tanto un posible enemigo. Impelidos a redefinir el concepto de guerra y las estrategias de lucha, buscaron inspiración en lo ya conocido. Recurrieron a métodos que apenas unos años antes habían sido ampliamente aplicados y perfeccionados por los nazis y condenados por todo el mundo: los campos de concentración.

El escenario internacional dominado por la guerra fría y la sombra amenazante del comunismo internacional y a nivel local la inseguridad, que según decían, ocasionada por el enemigo interno, sensibilizaban e influían en la percepción social y hacían el terreno fértil para aplicar las medidas que la política de seguridad "recomendaba" para garantizar la seguridad del Estado.

La historiadora Marie Monique Robin describe la estrategia militar aplicada por los franceses en Algeria de esta manera: *"introducen las famosas razzias nazis para detener ilegalmente, crearon centros clandestinos donde llevarlos para sacarles la información buscada que les permitiese llegar a los líderes del movimiento y desbaratar así su organización y sus planes. Como la interrogación se mostraba insuficiente, fueron introduciendo métodos de tortura de manera creciente y cada vez más crueles y perversos. Una vez que los detenidos habían sido torturados e interrogados y proporcionado algo de la información buscada, eran desaparecidos por los escuadrones de la muerte o grupos de tareas; ya muertos los enterraban en fosas comunes o los tiraban desde aviones al mar".*

El parecido, casi idéntico de esta descripción con lo que fue la práctica local, causa cierto estupor, y demuestra a las claras la influencia de las prácticas concentracionarias nazis. La *Escuela Francesa* fue famosa por introducir y propagar de manera racional y sistemática la denigración y la tortura (física y psíquica) como formas legítimas de "defensa". La investigación de Robin permitió conocer enprofundidad sus métodos de trabajo y sus vínculos con las dictaduras latinoamericanas de los años setenta[5]. Robin sostiene además que los verdaderos ideólogos fueron los franceses y que fueron éstos quienes formaron a los militares norteamericanos y sudamericanos; y que habrían sido ellos los que convencieron a los norteamericanos de la necesidad de modernizar las estrategias de lucha introduciendo el aspecto psicológico, visto entonces como sofisticación; porque, argumentaban, la supremacía tecnológica por sí sola no era suficiente para ganar la guerra.

"*La política de seguridad nacional tuvo una variante en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional,* dice el investigador Leal Buitrago, y continúa:*(...) Doctrina que sostenía que la seguridad del Estado garantizaba la de la sociedad (...) que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado (...) Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo. Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares (...) ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. (...) una serie de principios llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la Doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región"*[6].

En Uruguay la Doctrina de Seguridad Nacional se empalmó conceptual y operativamente con la lógica de las medidas prontas de seguridad, previstas en la Constitución. Una acción, con rasgos espectaculares contra miembros de los Escuadrones de la Muerte de la guerrilla Tupamara en abril de 1972[7] fue el pretexto esperado por los militares para agudizar las medidas represivas en la sociedad. "Servido en bandeja", como diría Samuel Blixen. La reacción de las Fuerzas Conjuntas fue inmediata. El gobierno pidió al parlamento la autorización para implantar el Estado de Guerra Interno y la suspensión de la seguridad individual. Blixen sintetiza claramente este momento:"*... y mientras se tramitaba la autori-*

[5] Robin sintetizó su trabajo y lo denunció su documental *"Los escuadrones de la Muerte. La escuela Francesa"* del año 2003. Las revelaciones aportadas por su investigación fueron importantes aportes probatorios contra militares argentinos en la Megacausa La Perla, donde Robin también fue declarante en junio de 2015.

[6] Francisco Leal Buitrago, sociólogo colombiano Flacso, La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. 2003. Páginas: 74-87. Revista de Estudios Sociales Nº5.

[7] "Fueron cuatro atentados simultáneos, contra un militar, dos policías y un civil, acusados todos de pertenecer a la organización y entre ellos, uno de ser incluso su ideólogo. Las víctimas fueron Armando Acosta y Lara, el ideólogo; el subcomisario Oscar Delega; el agente Carlos Leites y el capitán de Corbeta, Ernesto Motto". Samuel Blixen "Qué pasó el 14 de abril", Brecha. La fogata Digital.

zación, el Ejército comenzó ese mismo día a realizar allanamientos, detener personas, torturarlas en unidades militares, obtener información y realizar nuevas detenciones, instalando una cadena de producción de un nuevo producto: el terrorismo de Estado para 'salvar a la patria' [...] cuando el Parlamento comenzaba la discusión del pedido presidencial, los soldados actuaban en la capital como un ejército de ocupación, actuaban como los franceses actuaron en Argel. [...] El estado de guerra interno era la institucionalización y generalización de los métodos del Escuadrón de la Muerte. De ahora en adelante la tortura sistemática sería la única herramienta para obtener información. [...]: "*Ni los tupamaros que "sirvieron en bandeja" el pretexto para que las Fuerzas Armadas desencadenaran la represión, ni los parlamentarios que votaron sin chistar el estado de guerra interno, tuvieron conciencia de que se instalaba el terrorismo de Estado".*

Las medidas de reparación política en Democracia

Los 15 años de democracia entre 1985 a 2005 bajo los gobiernos de los partidos tradicionales de Blancos y Colorados no solo no hubo un reconocimiento de la responsabilidad del Estado ante las víctimas por el accionar del terrorismo de Estado, sino que además los tres gobiernos intentaron minimizarla o negarla. Hubo sí medidas que apuntaban a reparar la situación material de las víctimas. Tres leyes: la (Ley 15.783 del 2/12/85) de *reincorporación de los empleados públicos destituidos*; la (Ley 15.783 de1985) para *trabajadores de la actividad privada como bancos y frigoríficos* cuyas empresas habían sido intervenidas por el gobierno y la *(*Ley 17.449 de enero de 2002) de *compensación para los trabajadores de la actividad privada que perdieron su trabajo por razones, políticas, ideológicas o gremiales, o que hayan estado presos, exiliados o en clandestinidad*; la que no fue de fácil acceso a raíz de los requisitos solicitados como probatorios de haber estado en clandestinidad.

En el año 2000 el presidente colorado Dr. Jorge Batlle creó la Comisión para la Paz con el cometido de recoger información y testimonios sobre los detenidos desaparecidos uruguayos y elaborar un informe al presidente con las recomendaciones de cada caso y las posibles formas de reparación. El informe final no realizó denuncias y por lo tanto, no tuvo gran impacto, fue más bien afín a la versión militar; dejó la impresión de "misión cumplida" y colocó al presidente Batlle en un lugar meritorio, de reconocimiento por sus buenas intenciones. Visto a la distancia, un logro importante de la Comisión fue el haber quebrado el pétreo cerco que rodeaba el tema y colocarlo en la agenda pública.

Cabe recordar también que el Memorial a los Detenidos Desaparecidos sito en el Parque Vaz Ferreira en el Cerro de Montevideo fue realizado bajo el gobierno de Batlle y propuesto por su correligionario, el diputado Manuel Singlet. Presentado ante la Intendencia de Montevideo y la Comisión de Familiares de detenidos-desaparecidos en1998, quienes lo aprobaron y respaldaron. Su inauguración fue el 10 de diciembre de 2001.

Una peculiaridad uruguaya: el Memorial surgió por iniciativa partidaria y no por la lucha reivindicativa de personas u organizaciones de derechos humanos, como sucedió en

la mayoría de los países de la región. Gerardo Caetano vería en este hecho una expresión de la centralidad que tienen los partidos políticos en la vida política y social y Allier Montaño reforzaría diciendo que hasta el año 1998 todas las medidas importantes relacionadas con el pasado reciente en espacios urbanos u otro tipo de instancias, provinieron del sector político, de quienes obtenían la legitimación y validación y de lo cual el Memorial sería un buen ejemplo. Pero quizás, para entender esta conducta social de escaso protagonismo, haya que preguntarse qué estaba ocurriendo con la sociedad, e indagar en los posibles móviles de esa quietud social.

Con el primer gobierno del Frente Amplio comenzaron, aunque más tímidamente de lo deseado y necesario, a darse los primeros pasos para una política reparatoria. Hubo marcadas diferencias entre las voluntades políticas a nivel nacional y municipal, y entre la capital y el interior. Las primeras medidas reparatorias del Frente Amplio fueron:

- ***La Ley 17.949*** del 13/1/2006 que *recupera los derechos jubilatorios y pensionarios para los militares de las tres fuerzas, destituidos entre junio de 1968 y febrero de 1985.*
- En el mismo año, la ***Ley 18.033*** del 13/10/2006 *reconoce el tiempo de caída laboral con fines jubilatorios, a quienes por razones políticas, ideológicas o gremiales hubieran tenido que abandonar su trabajo o el país, hubieran sido detenidos o estado en clandestinidad entre el 9/2/1973 al 28/2/1982.* La ley no contempla el resarcimiento a los familiares, lo que constituye una falta grave y es causante de reclamos, especialmente de los afectados.
- El 17/10/2006 fue creado por ***Resolución N° 4.170/06*** de la Intendencia de Montevideo el *Centro Cultural y Museo de la Memoria –MUME*, con el propósito de "*contribuir a recuperar el patrimonio disperso de las luchas sociales y políticas que vivimos durante los años del Terrorismo de Estado*". El MUME se inauguró al público el 10/12/2007.
- El 12/12/2008 mediante la ***Ley 18.435*** se creó el *Archivo Nacional de la Memoria* con el objetivo de promover *" el pleno ejercicio del derecho individual y colectivo a la verdad, a la memoria y al acceso a la información pública sobre las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, ocurridas en el período comprendido entre el 9 de febrero de 1973 y el 1º de marzo de 1985* (...) cuya *misión será la de reunir y organizar las copias de los documentos relativos a las violaciones de los derechos humanos* (art.3º), entendiendo *por documento toda expresión en lenguaje oral, escrito, en imágenes o en sonido natural o codificado, recogida en cualquier soporte material, así como toda otra expresión gráfica u objetos que constituyan testimonio sobre las violaciones de los derechos humanos, en el período establecido.*
- La ***Ley 18.596*** del 18/9/2009de "Actuación ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985. Reconocimiento y Reparación a las víctimas, es de suma importancia dado que en el art. 2 reconoce: *la responsabilidad del Estado*

uruguayo en la realización de prácticas sistemáticas de tortura, desaparición forzada y prisión sin intervención del Poder Judicial, homicidios, aniquilación de personas en su integridad psicofísica, exilio político o destierro de la vida social, en el período comprendido desde el 13 de junio de 1968 hasta el 26 de junio de 1973, marcado por la aplicación sistemática de las Medidas Prontas de Seguridad e inspirado en el marco ideológico de la Doctrina de la Seguridad Nacional. (...) acepta efectivizar la reparación en el art. 3 *con medidas adecuadas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición(...)*. El Estado se compromete en el art. 7 a *promover acciones materiales o simbólicas de reparación moral con el fin de restablecer la dignidad de las víctimas y establecer la responsabilidad del Estado. Las mismas tenderán a honrar la memoria histórica de las víctimas del terrorismo y del uso ilegítimo del poder del Estado ejercido en el período señalado en los artículos 1º y 2º de la presente ley.* En el art. 8 dice que *en todos los sitios públicos donde notoriamente se identifique que se hayan producido violaciones a los derechos humanos de las referidas en la presente ley, el Estado colocará en su exterior y en lugar visible para la ciudadanía, placas o expresiones materiales simbólicas recordatorias de dichos hechos; podrá definir el destino de memorial para aquellos edificios o instalaciones que recuerden esas violaciones y podrá determinar la celebración de fechas conmemorativas de la verificación de los hechos*.

Los artículos 7 y 8 citados de la ley de "Reparación" son relevantes para el trabajo con los Sitios de Memoria ya que constituyen el marco legal del reconocimiento y de las obligaciones. Pero, llama la atención la falta de referencia específica a los Centros (clandestinos y no) de Represión y Tortura. Si, como dijéramos al inicio, éstos constituyen la prueba más fehaciente, como espacio de materialización, de la existencia de una política sistemática de represión y aniquilación del adversario. Entonces la omisión adquiere otro sentido: escuda una intención doblemente reprobable, porque oculta el espacio-testigo, omitiendo la posibilidad que éste ejerce en el proceso de reparación social y porque además la omisión encubre y favorece sólo a los perpetradores. La omisión involuntaria no es creíble ni admisible.

Respecto al tema de derechos humanos hay que reconocer que el gobierno frenteamplista decepcionó las expectativas internas y externas; está en su debe el no haber abordado hasta la fecha el desarrollo de una política pública en derechos humanos (Uruguay es el único país en la región que no tiene un Plan Nacional en Derechos Humanos que impone la transversalización de los Derechos en las políticas públicas); tampoco demostró voluntad política de encarar el esclarecimiento de los hechos del pasado con verdadero compromiso, ni con el coraje requerido; por lo tanto tampoco promovió acciones que impulsaran una política de Memoria que legitimara socialmente el arrepentimiento expresado en la ley de reconocimiento y reparación y que tanto bien nos hubiera hecho como sociedad.

La política reparatoria llevada adelante en la práctica por el gobierno del FA fue y es, débil y mezquina. Dos ejemplos de ello: uno, que quedara en el recuerdo social con un dejo de amargura, fue la disculpa pública que presentara el Presidente Mujica por el caso

Gelman. Conminado por Resolución de la Corte interamericana de Derechos Humanos, el gesto de obligación marcaba el discurso signado por referencias legales y que poco dejaban entrever el sentido de profundo arrepentimiento, decía por ejemplo, "reflejar en este acto la manifestación más global posible del Estado uruguayo" para "*confirmar su obligación jurídica de dar cumplimiento a la sentencia* (...)" o recordar *"(...)hemos avanzado hacia el cumplimiento de la sentencia, removiendo los obstáculos jurídicos (...)* y *no cesará hasta la ubicación definitiva de María Claudia García y la individualización de los responsables de los hechos*". Desde marzo de 2012 hasta la fecha no hubo ningún avance en el caso, ni tampoco otra forma de reparación social. Otro ejemplo de mezquindad política esta expresada en la ley de reparación económica, la que contiene una cláusula que estipula que, si la persona tiene ingresos (jubilación, pensión, renta) mayores a los de la PER (Pensión Especial Reparatoria), debe optar por uno de los dos. Esta medida, otra peculiaridad, se distancia del sentido reparatorio otorgado en las legislaciones de los países vecinos; al condicionarlo debilita su carácter de derecho. Actualmente hay una iniciativa apoyada por la Institución Nacional de DDHH que recoge las demandas de las víctimas para enmendar y mejorar en este aspecto la ley de reparación.

La relación del sistema educativo con los derechos humanos es la mejor demostración de lo que ocasiona la ausencia de una política en derechos: entre los años 2007 al 2016 se presentaron al menos tres veces las Bases -2007, 2008, 2016- para la creación de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, sin lograr consumarlo. El saber social ha acuñado sabiamente el lema de que "se *predica con la experiencia*"; de ser así, ¿cuál sería entonces el mensaje que transmiten las autoridades de la Educación Pública, si después de nueve años de intensivo trabajo aún no ha logrado elaborar el Plan que permitiría formar y educar en derechos humanos a los ciudadanos de todas las edades? ¿Dónde están las dificultades? Sería un proceso apasionante y altamente constructivo si en vez de encerrar los dilemas que los acosan en el claustro educativo, los expusieran con franqueza al debate social.

El 20 de mayo de 2015 el Presidente de la República, Tabaré Vázquez, reconociendo que "*están presentes aún las consecuencias de la acción ilegítima del terrorismo de Estado sufrido por nuestro país en el pasado reciente (...)*"creó el Grupo de trabajo Verdad y Justicia (GTVJ) con "*el propósito esencial de investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado o quienes sin serlo, hubiesen contado con la autorización... durante los períodos comprendidos entre el 13 de junio de 1968 (...) al 28 de febrero de 1985.*Desconcertó a todos los preocupados en el tema la ausencia del concepto Memoria en la designación del Grupo y por la intención que en ello se presume de acotar las investigaciones a insumos de la justicia, dejando en última instancia en sus manos la definición de verdad y la aplicación de la justicia. Excluir el concepto *memoria* como proceso social le da una determinada orientación a las investigaciones previstas, donde el papel central, protagónico y cuestionador no está en manos de la ciudadanía, y eso tiene un efecto social perjudicial para lo que se quiere lograr; porque como dice Viñar el "*recuperar la memoria que se conecta y vincula con*

ese pasado recuperado, vuelve a poner en movimiento –ese movimiento incesante de la vida síquica y social- lo que la amnesia activa, a causa del miedo, había transformado en agujero negro de omisión significante[8]. Lamentablemente en éste, como tantos otros temas no hemos estado como ciudadanía, atenta y a la altura de las circunstancias, como para no permitir se nos restrinja nuestro derecho a construir socialmente la verdad.

El Grupo de Trabajo Verdad y Justicia está conformado por siete personajes públicos, elegidos sin duda por sus intachables trayectorias éticas. No creo exagerar si digo que son reconocidos por su honestidad personal por todos los sectores sociales y corrientes políticas. No es un papel fácil el que les toca jugar. Y tampoco están exentos de equivocarse. Algo en el Grupo nos recuerda a la Comisión para la Paz. Pasados los primeros 18 meses de su constitución no es mucha la comunicación que establecieron con la ciudadanía y algo menos aún la información dada. Todos sabemos que desatar los nudos que traban la investigación es un trabajo arduo de articular voluntades; nadie espera la verdad en dos días. Pero lo que sí esperamos -y es nuestro deber ciudadano exigir- es mayor transparencia. Tenemos un pasado cargado de verdades veladas, secretos a voces que solo aumentan la desconfianza, y un presente cansado de todo eso que quiere transitar por los caminos de la verdad, aunque éstos sean ásperos e inhóspitos. Romper la dinámica instaurada del secretismo como forma de tratar los hechos dolorosos y vergonzosos del pasado es probablemente el primer gran paso. Mientras que para la ciudadanía que aspira al *"nunca más"* ser partícipe del proceso de búsqueda de la verdad es de vital importancia; como derecho y como deber. Por eso, deberíamos exigir que se dieran a conocer a la ciudadanía y discuta con ella los planes, estrategias y formas de trabajo del GTVJ, y donde éste fuera el eje articulador y orientador. Solo si logramos un amplio involucramiento de la sociedad, activando la memoria, podremos lograr los objetivos de Verdad y Justicia y el GTVJ habrá cumplido entonces con su misión.

Si bien la ley de Reparación es del 2009 la primera placa que colocó el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) fue recién en 2014. Desde fines de 2015 es notoria la actividad desplegada por la Comisión Especial de Reparación del MEC en la colocación de placas que, como gestos reparatorios, nos recuerdan los lugares donde el Estado violentó los derechos de sus ciudadanos y las que según adelantaran, al concluir el presente año deberán llegar a las 18[9].

---

[8] "Memoria y Olvido, un legado mortífero", Marcelo Viñar en: Efectos psicosociales de la represión. Sus secuelas en Alemania, Argentina y Uruguay. 1994 Goethe-Institut Córdoba. Argentina. Pág. 101).

[9] A la fecha se colocaron:

1. En el CCDT Batallón Nº4 de Colonia en homenaje a Aldo Perrini, 4 de marzo de 2015;
2. En el CDT Seccional 3ª de Policía de la ciudad de Paso de los Toros, homenaje a ex presas, 23 de octubre de 2015;
3. En el CDT Batallón de Infantería Nº 9 del Ejército Nacional en Soriano, 6 de diciembre de 2015;
4. En el CDT Batallón Nº5 de Mercedes, hoy Terminal de Ómnibus, 8 de diciembre de 2016;

5 y 6. En los CCDT Cuerpo de Fusileros Navales de la Armada Nacional (Fusna) y el CDT Prefectura Naval y Dirección de Inteligencia Naval (DIPRE), 18 de diciembre de 2015;

7. En el CDT Regimiento Nº2 de Durazno, 24 de mayo de 2016;

La colocación de placas como recurso de las políticas reparatorias es probablemente uno de los más afianzados e incuestionados en la historia, y es sin dudas el priorizado por la política de gobierno actual. Sin embargo tiene serias limitaciones. Desde el punto de vista simbólico la placa tiene semejanza con la lápida sepulcral, testimonia lo que sepulta, una ausencia. Al omitir el relato de lo que allí sucedió, deja un vacío en la historia y pierde en consecuencia su potencial educativo. Si sólo hay una mención, como es el caso de todas las placas, y se omite la información, se saltea un paso importante en el proceso de memorización, que es esencial para la toma de conciencia. Si se suprime la argumentación, se suprime también la posibilidad de inscribir su significado. A nivel internacional y en nuestra región, especialmente en Argentina y Chile, se impusieron junto a las placas otras formas de memorar los acontecimientos trágicos del pasado y a sus protagonistas, formas caracterizadas por la participación activa de la ciudadanía. El eje está en "*la recuperación social de los sitios*", transmutándolos en espacios activos de reflexión sobre la historia que ese espacio encierra; y es importante porque al activarse el proceso de concientización aumentarían por tanto las posibilidades reparadoras.

Uncaso inolvidable se produjo el 20 de julio de 2016 cuando *la Comisión Especial* del MEC y a solicitud de un numeroso grupo de ex víctimas colocó una placa de reconocimiento y reparación en la sede de la ex DNII (Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia de la Policía), en la intersección de las calles Maldonado y Paraguay en el centro de la ciudad de Montevideo. Probablemente la placa que más participantes haya atraído, tanto de autoridades como de sectores de la sociedad[10]. Esta dependencia, creada por Presidente Jorge Pacheco Areco, tuvo como cometido la recolección, registro, procesamiento, evolución y archivo de toda la información relativa a personas, grupos u organizaciones políticas. El lugar fue uno de los más conocidos y temidos del régimen militar. Fue dirigida desde su creación hasta 1982 por el "exitoso" y nefasto inspector general Víctor Castiglioni,

8 y 9. En los CDT Batallón de Infantería Blindado Nº 13 y el CCDT 300 Carlos en el Servicio Materiales y Armamento del Ejército (SMA), 27 de junio de 2016;
10. En el CCDT en la Dirección Nacional de Información e Inteligencia Policial (DNII), 20 de julio de 2016;
11. En la Escuela Nº 195 "Dr. Carlos María de Pena", de Pando, centro educativo donde trabajó la maestra Elena Quinteros, 1 de agosto de 2016.
12. En el Callejón de la Universidad, declarado Memorial de los Mártires Estudiantiles, 12 de agosto de 2016;
13. En el CDT en Batallón de Infantería Nº10 de Treinta y Tres, homenaje a Luis Batalla Piedrabuena, 26 de setiembre de 2016;
14. En el CDT Regimiento de Caballería Nº3 de Rivera, 7 de octubre de 2016;
15 y 16. En los CDT Regimiento Nº5 de Caballería Blindado de Tacuarembó (hoy Casa de la Cultura) y el CDT Batallón de Ingenieros Nº3 de Paso de los Toros, 8 de octubre de 2016.
Están aprobadas y para ser colocadas en los CCDT de Mujeres, Cabildo y en la Escuela de Enfermería Carlos Neri.

[10] Contó con la participación de las máximas autoridades del Ministerio del Interior (Ministro Eduardo Bonomi, Sub-secretario Jorge Vázquez); del MEC (Ministra María Julia Muñoz); el Intendente de Montevideo Daniel Martínez y más de un centenar de ex presas y presos, sus familiares, organizaciones de derechos humanos y sociedad civil, militantes del FA, del Pit-CNT, del movimiento estudiantil.

de quien había *aun* una placa que daba el nombre al salón de actos. Placa que la ex Ministra de Defensa, Daisy Tourneé, había ordenado sacar y que habrían quitado en su momento, pero luego manos anónimas habrían vuelto a colocar. El 20 de julio se quitó finalmente la placa. Pero las fotos de los ex directores de distintas unidades ejecutoras de la DNII que cubren las paredes del edificio no fueron retiradas como pedían sectores de la sociedad. El Ministro Bonomi justificó la permanencia de las fotos diciendo que: *la historia no hay que borrarla, ni hay que hacer desaparecer los registros que testimonian lo ocurrido, sino "aprender de ella"*. Con ese argumento ¿debería entonces Alemania permitir colgar los retratos de un Adolf Hitler. Pero la historia sigue. Cuando ese 20 de julio se fue a descubrir la placa reparatoria, la sorpresa dejó perplejos sino a todos, a muchos, al ver el lugar insólito en que colocaron la placa: en la parte superior del inmueble, allí donde la Intendencia coloca el cartel con el nombre de la calle. *"La colocan tan alto para que nadie la vea"* fue el comentario de la gente; las autoridades dijeron en cambio que era para que no la roben. Peor aún. Porque podríamos pensar quizás en una sustracción intencional? Quién sabe. La cuestión es que una placa conmemorando a Castiglioni fue colocada el día 4 de octubre de 2016 en el Circulo policial del Uruguay "con la certeza que de este lugar nadie la removerá ya que todos y cada uno de nosotros seremos dedicados custodios de su memoria y de su nombre" dijeron.

Las dificultades con la preservación de los Sitios de Memoria

Los Centros Represivos de Detención y Tortura como espacios testimoniantes e interpeladores son fundamentales y por lo tanto su preservación se torna un imperativo. Como sucedió con otros temas del pasado reciente, en Uruguay no hubo una disputa en torno a los sitios, por su rol, pertenencia, función; sino que primó en la sociedad, tal vez más por desconocimiento que por indiferencia, una pasividad silenciosa e inquietante. Durante mucho tiempo la sociedad no quiso ver ni saber sobre "estos sitios de dolor". A 31 años de reinstaurada la democracia, la ciudadanía uruguaya no ha logrado aún transformar en sitio de Memoria ni un solo Centro de Detención, símbolo per sé del sistema concentracionario del terrorismo de Estado. Aunque sí ha trascendido que la Institución Nacional de Derechos Humanos, mudará e inaugurará el 10 de diciembre de 2016 su nueva sede en el ex CCDT que fuera el Servicio de Información de Defensa (SID), en la casona de Bulevar Artigas en Montevideo.

La falta de una ley que regule la preservación de los sitios, los expone a un estado de vulnerabilidad. Así fue como algunos sitios se perdieron definitivamente: el Batallón Florida de Infantería N°1 en el Buceo en Montevideo fue destruido totalmente, construyéndose en el lugar viviendas del Banco Hipotecario. Hay vecinos que aún recuerdan los ruidos producidos por la entrada de automóviles y gritos de personas *("era imposible no escucharlos")*, especialmente en las horas silenciosas de la madrugada. Igual destino tuvo la el Centro clandestino que funcionaba en la Casona de Millán; donde torturaron y ejecutaron al maestro

Julio Castro[11]. Allí también construyeron viviendas, en este caso la Cooperativa de viviendas para empleados y obreros de Cutcsa. Otros Centros clandestinos fueron alterados: el instalado en la sede de FUSNA -Cuerpo de Fusileros Navales de la Armada Nacional- en el puerto de Montevideo, se sabe que las celdas donde alojaban a las mujeres ya no existen y algunas aberturas fueron tapiadas, impidiendo su acceso. También lo fue el Centro clandestino que funcionaba en la sede de la DNII-Dirección Nacional de Información e Inteligencia de la Policía- en el centro de Montevideo, fue modificado el edificio, sacando el montacarga que mencionan los testimonios, pero dejaron la botonera de llamado como testigo; también modificaron la Casona de Bulevar y Palmar, donde operó el SID-Sistema de Información de Defensa- y luego el Calen. Se sabe que se hicieron reformas mientras estaba bajo la órbita del Ministerio de Defensa, actualmente se están haciendo modificaciones para readecuarlo para el funcionamiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. El abogado que lleva las causas de DDHH Pablo Chargoña alertó en la prensa *"que esas modificaciones podrían ser usadas por los perpetradores de derechos humanos para alterar la investigación en defensa de sus propios intereses"*. Lamentablemente la Institución no dio a conocer a la opinión pública el concepto de modificación edilicia ni el concepto museístico o de sitio que aplicarán. Estas destrucciones de los Sitios que atestiguan la política aplicada por el terrorismo de Estado está dejando al desnudo la omisión del Estado en garantizar su preservación, como estipula la ley de reparación.

La recuperación de los Sitios

Sin embargo desde hace unos años y *"como en señal de que andamos"...* empezaron a crearse en diferentes puntos del país, grupos en torno al tema de la memoria y las señalizaciones. Lo que comenzara muy lentamente con las *Marcas de la Memoria*, se multiplicó en el último año con la colocación de placas y la aparición por primera vez y en simultáneo de varios grupos que trabajan por la recuperación de sitios de Memoria.

Agrada y reconforta especialmente los esfuerzos realizados por las comunidades del interior del país, porque como es sabido, las dificultades son allí más grandes. Allí los apoyos llegaron en cuenta gotas, si es que llegaron. La deuda reparatoria con los compatriotas del interior sigue siendo una deuda vergonzosa. Sin embargo y a pesar de las dificultades de todo tipo, gratifica la cantidad de iniciativas de las que podemos informar. En primer lugar hay que mencionar que se reconoció un nuevo Centro Clandestino en Canelones, uno que aún no estaba visibilizado, colocándose como el número 9 en la lista elaborada por el estudio de la UdelaR ya citado. El lugar es conocido como "los vagones" y está situado en Canelones-Ciudad. Cuando en 2015 por disposición de la Intendencia de Canelones se quiso derribar las derruidas construcciones que allí estaban, los vecinos del lugar se opusie-

[11] Vecinos del Centro Comunal 13 junto a Madres y Familiares de uruguayos detenidos-desaparecidos colocaron en el año 2002, una de las primeras placas recordatorias, se encuentra en la puerta de entrada al complejo.

ron, especialmente *"los que pasaron por ahí"*, como eufemísticamente se dice para nominar a los detenidos políticos, y que ahí mismo empezaron a reconstruir la historia del lugar. Ampliaré más adelante la información.

También en el Departamento de Canelones, el Grupo de los Fusilados de Soca está trabajando para crear el Memorial a los Fusilados, como homenaje a todas las víctimas del Plan Cóndor, que se ubicará en el Km 73 ½ de la ruta 70 o Camino de los Fusilados como actualmente se llama. El grupo Espacio de Memoria en Mercedes que viene trabajando hace unos años contra la impunidad en Soriano, ya han colocado dos placas en sitios emblemáticos y están en el tramo final del trabajo del Memorial a los desaparecidos de Mercedes, cuya inauguración estaba planificada para el Día Internacional de los Derechos Humanos. En Montevideo se conformaron grupos de trabajos entorno a la recuperación de los siguientes sitios: (1) "Cabildo, CCDT de mujeres"; (2) "La Tablada" o "Base Roberto", antiguo hotel, sede de la OCOA; (3) "300 Carlos" o "Infierno chico" en la Casona de Punta Gorda;(4) "300 Carlos" o "Infierno Grande" en el SMA Servicio de Materiales y Armamentos. Es decir, en este momento son cinco los grupos que están trabajando en la recuperación de sitios, cuatro en Montevideo y uno en Canelones y dos en la instalación de memoriales, en Canelones y Mercedes[12].

Dos casos de recuperación de Sitios de Memoria

El Museo de la Memoria de Montevideo- MUME desde su inauguración en el año 2007 se ha ido conformando en referente "natural" en ciertos temas de Memoria, memorias de la resistencia y sitios de conciencia. Desde mediados de 2015 promueve, junto al Espacio para la Memoria "Quica Salvia" de la Intendencia de Canelones, y la Fundación Zelmar Michelini, -todos miembros de la Red Latinoamericana de Sitios de Memoria-, con acciones específicas la creación de una *Red Nacional de Sitios de Memoria.* Dichas instituciones impulsaron entre organizaciones, instituciones y personas interesadas la discusión sobre los Sitios y su importancia como lugares de reflexión y educación, desde donde se promueva la toma de conciencia y combata el efecto corrosivo del silencio. En particular el Museo de la Memoria y el Espacio para la Memoria "Quica Salvia" desarrollaron un proyecto de trabajo sobre dos centros clandestinos, el 300 Carlos "Infierno grande" y Los Vagones. Apoyados solidaria y metodológicamente por *Memoria Abierta* de Argentina realizaron diversos encuentros de trabajo, de donde nació la idea de elaborar una propuesta de Ley de preservación de Sitios de Memoria[13], la que fuera apadrinada en el Seminario Sitios de Memoria y Territorio, de noviembre de 2015 por el Senador Marcos Carámbula quien, junto con varias organizaciones sociales e instituciones (entre las que están Ágora, Crysol,

---

[12] Esta lista puede que no esté completa, lamentablemente no la he encontrado en ninguna de las fuentes consultadas.

[13] *Memoria Abierta* desarrolló el concepto de *"Preservación Integral en Sitios de Memoria"* que abarca cinco preservaciones: 1)Preservación del patrimonio; 2) Preservación de la Comunidad; 3) Preservación arquitectónica, 4) Preservación arqueológica y 5) Preservación de la Memoria.

MUME, Amigas y Amigos del MUME y Espacio para la Memoria Quica Salvia-Secretaria de DDHH de la Intendencia Canelones), trabajan la propuesta[14]

Paralelamente se definió un proyecto con una metodología de trabajo para investigar simultáneamente dos Sitios de Memoria: el "300 Carlos" sito en Montevideo, y "Los Vagones" en la cuidad de Canelones. Como parte del proyecto se formó un grupo de investigación para la creación de un archivo oral de la Memoria, de formato audiovisual integrado por dos organizaciones sociales (Asociación de Amigos del Mume y Ágora) y dos instituciones municipales (MUME, Departamento de Cultura, Intendencia de Montevideo, y el Espacio para la Memoria "Quica Salvia" Secretaría de DDHH de la Intendencia de Canelones).

El equipo de trabajo, formado por funcionarios y voluntarios, es multidisciplinario y cuenta con el asesoramiento de un equipo de docentes e investigadores de la UdelaR[15]. El proyecto de archivo oral atiende la preservación de la Memoria y reconstruirá, en base a entrevistas con las víctimas de ambos sitios, tanto lo referente al Centro como a la historia de las luchas de quienes fueron detenidos en esos centros.

- "El 300 Carlos" "Infierno Grande" o "la fábrica" fue un centro clandestino de tortura, donde, como su nombre lo indica, fue temible por las prácticas aplicadas de represión y tortura. El sitio se encuentra en un predio militar y está bajo tutela de la Justicia. El predio aloja al Batallón de Infantería Nº 13 y al Servicio de Material y Armamento (SMA), donde funcionaba el CCDT "el infierno grande". En el año 2006el equipo de antropólogos forenses halló allí los restos del Esc. Fernando Miranda. La losa de hormigón que cubría los restos fue entregada al MUME y se exhibe en él. Según las informaciones recabadas hasta la fecha, habría existido un circuito de centros de detención y tortura, denominado "el circuito de los 300 Carlos" del que formaban parte el 300 Carlos o el Infierno grande; la casona de Punta Gorda (o "Infierno Chico") y la ex Cárcel del Pueblo de la calle Juan Paullier, que la investigación tendrá que corroborar.
- "Los Vagones" fue un Centro Clandestino de Tortura que estuvo invisibilizado hasta el año 2014, en que aparece en los testimonios de mujeres en el libro "Otra historia. Memorias de resistencia" del Espacio para la Memoria "Quica Salvia". En 2015 la amenaza de destrucción hizo saltar las memorias y puso en movimiento y en alerta a la comunidad canaria. Ubicado en un predio municipal de la Intendencia de Canelones y dentro del Parque Artigas junto a la ruta 5, se encuentra una construcción sencilla de material en forma de U. En la parte anterior estaban las oficinas de operaciones de los represores, donde actualmente viven los cuidadores. En la posterior quedan marcas del fundamento donde estaban las minúsculas celdas,

[14] Se adjunta Propuesta de Ley de Sitios en anexo, al final.

[15] Damián Schroeder,psicólogo; Aldo Marchessi, historiador; Daniel Gil, psicólogo; Octavio Nadal, antropólogo; Jaime Yaf é, politólogo.

así como instalaciones que indican la presencia de baños y duchas. En uno de los laterales se encontraban los dos vagones que eran las salas de torturas. La mayoría de los habitantes de la ciudad de Canelones dice desconocer la existencia del sitio como Centro Represivo. Persiste el silencio. Sin embargo existen relatos orales que dan cuenta que por allí pasaron más de cien (otros hablan de más de doscientos) personas que fueron detenidas y torturadas. Según los testimonios, los primeros detenidos llevados allí, a partir de 1973, eran sindicalistas de zonas aledañas como Santa Lucía, Progreso, Las Piedras, La Paz, El Sauce, Toledo, Pando, Canelones ciudad. Posteriormente en 1975 fueron llevados allí miembros del Partido comunista de Uruguay, víctimas del Plan Morgan. La reconstrucción de este sitio será emblemático, auguran los canarios que actualmente están trabajando en su recuperación, porque permitirá reconstruir la memoria de la resistencia canaria con eje en la ruta 5. Este "descubrimiento" sorpresivo e inesperado, activó la memoria y desencadenó un proceso que llevó a la creación el 21 de abril de 2016 de la "*Asociación AGORA, Identidad, DDHH y Memoria Canaria*", la que se constituyó como organización territorial con el propósito explícito de trabajar en la recuperación de la Memoria del Sitio "Los Vagones".

Para finalizar

Primo Levy escribió que "*cuando Alemania se percibió derrotada, las fuerzas de seguridad se dedicaron con esmero a borrar las evidencias y evitar que quedara algún testimonio; los Lager, después de haber sido centros de terror político, fábricas de muerte y reserva ilimitada de mano de obra esclava, se habían hecho peligrosos para la Alemania moribunda, porque guardaban el secreto de ellos mismos, el mayor crimen cometido en la historia de la humanidad…*". También en nuestro país se intentó destruir, ocultar y negar la existencia de los centros de represión y tortura, quizás porque expresen lo más cruel y vergonzante de la política terrorista del Estado. Y tal vez sea precisamente por esa razón, que la aparición en este año de grupos en nuestra sociedad, que persisten en la voluntad de reconstruir el sentido de esos espacios, sea tan significativo y gratificante; porque *"la memoria activada" lleva a* empoderarse del pasado, y hace más cercano y posible el acceso a la verdad y la justicia. De concretarse la creación y funcionamiento de la Red de Sitios y la Ley de Sitios de Memoria del Uruguay habremos avanzado significativamente en la dirección tomada.

Ley Nacional de Sitios de Memoria de la República Oriental del Uruguay

Exposición de motivos

El Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur establece los principios fundamentales para las políticas públicas sobre Sitios de Memoria. Estos principios fueron adoptados por la XXII Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH) en Porto Alegre del 3 al 6 de setiembre de 2012.

En el campo específico de las políticas públicas en derechos humanos se debe tener en cuenta que los Estados poseen obligaciones concretas que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, y que condicionan el contenido de dichas políticas.

La creación de Sitios de Memoria es una herramienta a disposición de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de Justicia, Verdad, Memoria y Reparación. Su materialidad es un testimonio de los hechos allí ocurridos y constituyen un patrimonio histórico y cultural para las generaciones presentes y futuras.

Los Estados donde se cometieron violaciones a los derechos humanos deben implementar políticas públicas sobre sitios de memoria. Éstas deben garantizar la creación, preservación, funcionamiento, gestión y sustentabilidad de dichos sitios. En particular, se debe procurar su creación en lugares donde aún no existen.

En nuestro país tienen vigencia leyes, decretos, resoluciones, documentos y tratados internacionales que generan obligación del Estado Uruguayo respecto a garantizar el derecho a la verdad, a la memoria, reparación integral de las víctimas de las violaciones de derechos humanos, sus familiares y la sociedad en su conjunto.

Lo antes señalado fundamenta la necesidad de preservar y proteger los sitios donde se cometieron violaciones a los derechos humanos y represión política entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985, o donde se resistieron o enfrentaron esas violaciones, o que por algún motivo las víctimas, sus familiares o las comunidades los asocian con esos acontecimientos, y que son utilizados para recuperar, repensar, y trasmitir procesos traumáticos, y/o para homenajear y reparar a las víctimas.

Para lograr estos objetivos se propone la presente ley que implementa una ley Nacional de Sitios de Memoria de la República Oriental del Uruguay. Los Sitios de Memoria serán de esencial importancia para la educación en Derechos Humanos, la construcción de la memoria colectiva, y la reparación a las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Ley

Art. 1) Declárese Sitios de Memoria a los lugares donde se cometieron violaciones a los derechos humanos por parte del Estado y represión política entre el 13 de junio de 1968

y el 28 de febrero de 1985, o donde se resistieron o enfrentaron esas violaciones, o que por algún motivo las víctimas, sus familiares o las comunidades los asocian con esos acontecimientos, y que son utilizados para recuperar, repensar, y trasmitir procesos traumáticos, y/o para homenajear y reparar a las víctimas.

Art. 2) Créase la Red Nacional de Sitios de Memoria, organismo que articula las políticas públicas de Memoria del gobierno Nacional, los gobiernos Departamentales, Municipales y la Sociedad Civil Organizada, con eje en las iniciativas de Investigación, Educación y Comunicación que se llevan adelante en los Sitios de Memoria.

Art. 3) La aplicación de la presente Ley estará a cargo de (autoridad de aplicación de la ley) que será quien coordinará la Red Nacional de Sitios de Memoria de la República Oriental del Uruguay.

Art. 4) Serán funciones de la Red Nacional de Sitios de Memoria:

a) Conformar un equipo interinstitucional e interdisciplinario para la aplicación de la presente ley.

b) Declarar los Sitios de Memoria como tales, conforme al artículo 1° de la presente Ley.

c) Identificar, preservar, señalizar y/o gestionar los Sitios de Memoria promoviendo todo tipo de actividades educativas, de investigación y comunicación, disponiendo para cada uno de los sitios una marca que lo identifique acompañada de una leyenda alusiva. Esta marca que se pondrá en todos los sitios no será excluyente de otras.

d) Investigar, recopilar, sistematizar, conservar y comunicar material documental testimonial relacionado con los sitios, garantizando la participación de las organizaciones de derechos Humanos, sobrevivientes y familiares de las víctimas, asegurando la integración de la Sociedad Civil en la promoción y defensa de los Derechos Humanos.

e) Promover todo tipo de actividades educativas e investigación y comunicación relacionadas con los sitios.

f) Confeccionar y mantener actualizada la nómina de sitios, incorporando todos aquellos lugares que respondan a las características enunciadas en el artículo 1º, y publicar dicha nómina informando a todos los Organismos del Estado y de la Sociedad Civil. Dicha información explicará el alto valor que tiene para nuestro país preservar la memoria de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el período de referencia del Art. 1º.

g) Instar a los organismos competentes a implementar las medidas necesarias para facilitar la investigación judicial de las violaciones a los derechos humanos de los sitios referidos en el artículo 1º.

h) Solicitar a los organismos estatales, departamentales y municipales en cuya jurisdicción revistan los lugares enunciados en el art. 1º la cesión provisoria de los espacios adecuados para el desarrollo de las actividades de gestión, preservación, investigación y comunicación.

i) Asistir a los organismos existentes, o a los que en el futuro fueren creados con el objeto de preservar los sitios y recuperar la memoria de lo allí acontecido, sin perjuicio de sus respectivas autonomías.

j) Solicitar la asistencia técnica de expertos nacionales, regionales e internacionales para el mejor logro de sus fines

Art. 5) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán la preservación de todos los sitios con el objeto de facilitar las investigaciones judiciales y la trasmisión de la memoria de lo acontecido durante el periodo de referencia conforme al artículo 1°. Los Ministerios del Interior, y Defensa Nacional garantizarán el acceso a los Sitios de Memoria bajo su órbita y prestar colaboración para el cumplimiento de las acciones previstas en la presente ley.

Art. 6) Todos los Organismos del Estado deberán preservar los lugares declarados como sitios de memoria por la Red Nacional de Sitios de Memoria, no pudiendo ser, destruidos, transformados, modificados, o desnaturalizados. La Red podrá contemplar la implementación de medidas físicas, técnicas y jurídicas a fin de evitar la destrucción o alteración de dichos predios, tales como estudios técnicos, restricciones en el uso y/o acceso.

Art. 7) La Administración Nacional de Enseñanza Pública promoverá todo tipo de actividades educativas, e investigación, capacitación y comunicación relacionada con los hechos ocurridos en los Sitios de Memoria, en todos los niveles educativos, así como también temas relacionados con la promoción de los Derechos Humanos, y garantizará las visitas de los estudiantes.

Art.8) La Red Nacional de Sitios de Memoria promoverá ante la Comisión Nacional de Patrimonio la declaración de bienes patrimoniales de los Sitios de Memoria. Dicha Comisión dará asistencia técnica para la instalación, preservación, restauración y señalización de estos sitios, de acuerdo a los requerimientos de la Red.

Art. 9). El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, MTOP, en acuerdo con gobiernos locales se encargará, a requerimiento de la Red Nacional de Sitios de Memoria, de las obras de señalización, mantenimiento, conservación y puesta en valor de todos los sitios de memoria que sean considerados.

Art.10) El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá el intercambio de conocimiento de los Sitios de Memoria a nivel Internacional.

Art. 11) El Ministerio de Deporte y Turismo promoverá y difundirá a nivel nacional e internacional los Sitios de Memoria, incluyéndolos dentro de los circuitos turísticos.

Art. 12) Se asignará presupuesto al Coordinador de la Red Nacional de Sitios de Memoria, y a los organismos del Estado que deben colaborar con dicha Red, para llevar adelante el cumplimiento efectivo de la presente Ley.

Art. 13) Comuníquese… etc.

Red Nacional de Sitios de Memoria de la República Oriental del Uruguay

El Poder Judicial durante el terrorismo de Estado en Uruguay

Un enclave autoritario ausente del debate

Manuela Abrahan[1]

En tiempos de judicialización de la lucha por las violaciones a los derechos humanos durante el Terrorismo de Estado en Uruguay, es buen momento para comenzar a observar a un actor que hasta hace poco tiempo estaba marginado en los análisis, debates y acciones.

Si bien el reclamo de justicia siempre estuvo más o menos presente en las reivindicaciones de las organizaciones de derechos humanos, hace relativamente poco que se observa un cambio de estrategia y de movilización, convirtiendo al Poder Judicial en el foco de los discursos militantes de las organizaciones.

En este viraje pueden haber intervenido una serie de factores que intentaremos sintetizar en lo que sigue: en primer lugar, podría ser resultado del agotamiento de otras vías, como la política y la electoral. La referencia a la vía política es que tras 15 años de silencio en 2005 el Frente Amplio llega al gobierno por primera vez, y con él las organizaciones cargan nuevas expectativas de que finalmente estuviera llegando el momento de la verdad[2]; pero las mismas fueron rápidamente frustradas. La segunda vía supuso un agotamiento de la vía política que llevó a la apuesta por la vía electoral y embarcó a las organizaciones en la recolección de firmas y posterior plebiscito efectuado en octubre de 2009. Otra vez la frustración.

En segundo lugar, la influencia de los procesos judiciales intensos que se han registrado en Argentina desde el emblemático fallo Simón en 2001, y la política de derechos humanos del ciclo kirchnerista (2003-2015)que continúan desarrollándose actualmente, aunque con obvias dificultades debido a la nueva política llevada a cabo por Mauricio Macri.

En tercer lugar, la incorporación del lenguaje de los derechos humanos y de las herramientas del derecho internacional a la interpretación de los conflictos locales - iniciada durante la dictadura y en el extranjero como lo consigna Markarian (2006) - sumado a la denuncia internacional llevada adelante por la familia Gelman, hizo visible una vía de

---

[1] Lic. Ciencia Política. Derechos Humanos- Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio e Instituto de Ciencia Política de Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).

[2] Hannah Arendt acuña esta expresión en su obra *"Entre el pasado y el futuro..."* (1954) para referirse a ese momento que "se inserta en medio del curso histórico, cuando no sólo los últimos historiadores sino los actores y testigos, las propias personas vivas, se dan cuenta de que hay en el tiempo un interregno enteramente determinado por cosas que ya no existen y por cosas que aún no existen. En la historia, esos interregnos han dejado ver más de una vez que pueden contener el momento de la verdad".

canalización de las demandas que puso al Poder Judicial -hasta ahora con un papel secundario[3]- en el centro de las disputas.

Por último, en 2011 la Ley de Caducidad (que representó un obstáculo para la actuación de la justicia durante 25 años) fue desactivada por la ley 18.831[4]y que el Presidente José Mujica anula por ilegítimos los actos administrativos que se habían dictado bajo su vigencia, abriéndose el camino para la actuación judicial.

Por la combinación de estos factores, un actor que había estado habitualmente marginado del proceso de Justicia transicional uruguayo, comenzó a tomar relevancia. Coherente con eso, también es un actor con poca presencia en los estudios sobre el pasado reciente y en general en los estudios políticos para el caso uruguayo. En este panorama recién descrito se vuelve relevante plantear algunas cuestiones acerca del Poder Judicial, su historia, su estructura, su función en el sistema democrático y su incidencia en la efectivización de demandas en materia de cumplimientos de derechos y pasado reciente.

Ahora bien, ¿cómo se fue conformando esta dinámica institucional que permitió la permanencia del funcionamiento de sectores estatales casi intactos -como es el caso del Poder Judicial- durante el terrorismo de Estado, el Golpe, la transición y consolidación democráticos que ha perpetuado la impunidad durante más de 30 años?

En este sentido, puede visualizarse, al decir de Rico un *camino democrático a la dictadura*, en la segunda mitad de la década del '60, una de cuyas expresiones institucionales fue la intervención del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial; las que luego intentaron institucionalizar durante la dictadura. Y por otro lado, articulando la misma expresión, puede pensarse la transición como un *camino autoritario a la democracia*, con la obstrucción legal de toda posibilidad de justicia por los crímenes cometidos durante la dictadura.

Democracia, justicia y derechos humanos

A nivel teórico, un sistema judicial independiente es un requisito básico de cualquier democracia, y por ende, en un régimen autoritario ocurre lo contrario: cualquier institución que represente un desafío al poder del dictador será desmontado o neutralizado de diversas maneras.

En los análisis más clásicos de la ciencia política el Poder Judicial aparece asociado a los indicadores de *enforcement* de las políticas públicas, es decir, una de las instituciones que hace posible la implementación de los derechos, que tiene la función de asegurar su realización efectiva, en definitiva es la instancia en la que la igualdad se hace efectiva, y la medida

[3] Al menos hasta el año 2002 cuando se utiliza por primera vez una interpretación correcta del 1er articulo de ley, que excluye a los civiles. De esta manera se efectuó el procesamiento del ex-canciller Juan Carlos Blanco por el caso Elena Quinteros (TAP 3°, Resolución N°165, 31/03/2003)

[4] De restablecimiento de la Pretensión Punitiva del Estado. https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5700191.htm

en que esto sucede es una medida de densidad democrática. Por lo tanto, la esfera judicial es fundamental para la democracia (Pasara, 2003).

Esto adquiere mayor importancia en las últimas décadas caracterizadas por la ampliación del Estado social de Derecho, lo cual ha implicado para el sistema de justicia un ámbito de actuación cada vez más amplio y, a su vez, la emergencia de viejas críticas al estatus contramayoritario de los jueces. Es decir, en un sistema democrático cuya regla de oro es la voluntad de las mayorías, el rol judicial está relacionado directamente a una democracia constitucional donde la tutela de los derechos fundamentales no puede estar asociado a la voluntad de las mayorías.

Pero esta función judicial es criticada por la carencia de legitimidad democrática de los jueces, es decir, la naturaleza no electiva de sus cargos, y el poder de tomar decisiones que en algunas ocasiones no pueden ser revocadas. Esta característica puede ser visualizada como una virtud por algunos y como una dificultad por otros. Quienes ven esto como una virtud, lo hacen fundamentados en la necesidad de la independencia e imparcialidad de los jueces, que su vinculación al desempeño electoral obturaría; mientras que quienes ven esto como una dificultad justamente consideran que es insano para la democracia que los jueces sean una elite paralela a la voluntad soberana y, como si esto fuera poco, que tienen la última palabra respecto a la interpretación de la Constitución.

Interpretación de la Constitución que representa un problema político de primer nivel como lo ha señalado Gargarella (2008) en el entendido de que esa lectura que se hace de la carta magna dista mucho de ser una tarea univoca, y por lo tanto, en este punto se plantea un problema de representación en el desempeño de los Jueces Supremos.

El rol de las Cortes Supremas en las sociedades democráticas

Acerca del rol que sería deseable esperar de las Cortes Supremas para un modo de vida democrático se discute mucho y hay varias posiciones al respecto. Desde las implicaciones para la democracia que suponen las reglas internas de funcionamiento del Poder Judicial, hasta el mecanismo de selección de los jueces, sobre todo de los Supremos; hasta las consecuencias que las decisiones políticas -como la ley de caducidad en nuestro país- suponen para la calidad de las instituciones democráticas.

En esta discusión se ha advertido sobre el peligro que representa el "gobierno de los jueces", es decir, que las tareas de interpretación de la Constitución están lejos de ser una aplicación automática de la letra de la misma, sino que representan verdaderas decisiones políticas que se encuentran al margen de la decisión y control ciudadanos. *"Alexander Bickel contribuyó a hacer renacer la crítica a (lo que él denominó) el "carácter contra mayoritario" del poder judicial.' En su opinión, la revisión judicial representa "el poder de aplicar y dar forma a la Constitución, en cuestiones de la mayor importancia, contra los deseos de las mayorías legislativas que son, a su vez, incapaces de torcer la decisión judicial."* (Gargarella; 1997: 26)

Gargarella plantea que tanto como del gobierno de los jueces hay que estar advertido de la discrecionalidad de la política, y analiza el argumento más fuerte de los defensores de la legitimidad democrática del político, cual es la correspondencia directa entre éste y la voluntad del ciudadano, fundamento último de la democracia. Sin embargo, *"existen múltiples dificultades que convierten en ilusoria esa pretendida identificación entre elegidos y electores"* (Gargarella, 1997: 27)

No hay una solución perfecta a este dilema que las sociedades resuelven de muy diversas maneras a lo largo de su historia, tanto en democracia como en dictadura, algunos países con continuidades y otros con fluctuaciones.

Justicia y regímenes autoritarios

Como afirma Sarrabayrousse (2015) *"ninguna dictadura militar creó un nuevo aparato de justicia, sino que el terrorismo de Estado se montó sobre una estructura preexistente y la maximizó en función de sus propios intereses"* (Boholavsky; 2015:181) es decir, que el Poder Judicial no fue visualizado como un actor que urgiera desarticular, sino por el contrario: se consideró posible torcer sus decisiones, restarle atribuciones, influir en su juicio; sin que esto represente una amenaza para la estabilidad del régimen.

Esta constatación invita a cuestionar la razón de dicha práctica, ¿cómo es posible que una institución encargada de administrar justicia en una sociedad no represente un desafío para un régimen autoritario? Retomando la pregunta central de Hilbink estudiando el caso chileno: *¿Cómo y porqué profesionales encargados de administrar justicia eligieron ignorar -o peor aún, ofrecer justificación- a la degradación, la represión y la brutalidad patrocinada por el Estado?* (Hilbink; 2015: pág. 32). Estas son preguntas que no encuentran sus respuestas en estudios exclusivamente teóricos, sino que hay que estudiar los casos para hallarlas.

Hoy no hay posibilidad de tener un sereno juicio de la justicia[5]

> *"Aún en relación con los derechos más básicos,*
> *algunos de los miembros del tribunal piensan que la Constitución dice una cierta cosa,*
> *mientras que otra parte del mismo tribunal considera que la*
> *Constitución dice exactamente lo contrario" (Gargarella; 2008:2)*

¿Qué paso con el Poder Judicial en 1973 cuando Bordaberry pasa en un mismo acto de presidente electo a dictador? ¿Qué fue de los actores que allí se desempeñaban? ¿Qué función cumplió el sistema de justicia durante la dictadura? ¿Y en la transición? Estas no son preguntas que puedan ser contestadas en la extensión que aquí puedo abarcar, pero se intentarán aproximar algunos datos y reflexiones en ese sentido.

[5] Declaraciones a la prensa de Julio María Sanguinetti en 1986. (Sarlo; 2005:87).

En el golpe de Estado el Poder Judicial estuvo marginado, incluso para accionar contra el mismo, como el Partido Nacional habría pretendido. Y luego en el periodo entre 1973 y 1976 no existía un plan de la dictadura para el sistema de justicia, a excepción de las acciones de purga de los funcionarios que era general en toda la administración pública, la única reforma fue la creación de la justicia laboral utilizada como válvula de desgremialización de los conflictos laborales. (Sarlo, 2005)

Integración predictadura	Ingreso	Cese
Luis Alberto Bouza	1954	1964
Álvaro Méndez Mondernell	1972	1974
Julio César De Gregorio	1954	1964
Esteban Ruiz	1962	1967
Hamlet Reyes	1962	1972
Emilio Siemens Amaro	1962	1972
Alberto Sánchez Rogé	1965	1973
Edenes A. Mallo	1965	1974
Velarde Cerdeiras	1967	1972

El golpe encontró a la SCJ en un momento de transición, dos de sus miembros habían cesado y no había podido el parlamento disuelto nombrar sus sucesores, así como tampoco había transcurrido el tiempo necesario para que asumieran los magistrados más antiguos en funciones del Poder Judicial.

Hacia 1979, un informe del Ministerio de Justicia deja constancia de que se habían removido 25 jueces y pasado a disponibilidad a 151 funcionarios administrativos del Poder Judicial en virtud de sus "antecedentes ideológicos", además se proscribe a las asociaciones gremiales y profesionales: Asociación de Magistrados del Uruguay y la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay. (Duf au, 2013).

Tres ministros de la SCJ de la reestrenada democracia continuaron sus carreras y fueron ascendidos durante el Terrorismo de Estado.

Integración durante dictadura	Ingreso	Cese
Rómulo Vago	1972	1978
Carlos Dubra	1972	1981
Sabino Dante Sabini	1973	1979
Agustín de Vega	1974	1976
Francisco José Márcora	1974	1978
José Pedro Gatto de Souza	1976	1984
Enrique Frigerio	1978	1984
Ramiro López Rivas	1978	1984
José Pedro Igoa	1979	1981
Erik Colombo	1981	1982
Sara Fons de Genta	1981	1985
Juan José Silva Delgado	1983	1985

Integración transición	Ingreso	Cese
Rafael Addiego Bruno	1984	1983
Jacinta Balbela de Delgue	1985	1989
Nelson Nicoliello	1985	1989
Armando Tommasino	1985	1992
Nelson García Otero	1985	1992

Rafael Adiego Bruno es ascendido en 1974 a Ministro del Tribunal de Apelaciones del 2ºTurno, y luego ejerció la Presidencia de la República en plena transición: entre la renuncia de Gregorio Álvarez y la asunción del Presidente electo: Julio María Sanguinetti, ya que desde enero de 1984 había sido investido como Ministro de la SCJ por la dictadura. Mientras que Jacinta Balbela en 1973 fue ascendida a Ministra del Tribunal de Apelaciones del 1er Turno donde permaneció durante todo el período dictatorial, y Armando Tommasino también es ascendido en 1974 como Ministro del Tribunal de Apelaciones del 1er Turno, ambos permanecen allí hasta 1985 cuando son designados a la SCJ por la Asamblea General.

Mientras que los restantes dos Ministros son destituidos por la dictadura. Nelson García Otero quien fuera Ministro del Tribunal de Apelaciones desde 1966, es destituido en 1978, al igual que Nelson Nicollielo, quien es destituido en el mismo año, tras haberse desempeñado como juez en lo civil y de menores en los años anteriores. Ambos en 1985 son designados por la Asamblea General como Ministros de la SCJ.

El ensayo fundacional

Lo que Luis Eduardo González llamó “ensayo fundacional” pensando en el régimen autoritario uruguayo en su conjunto, puede ser usado en materia de justicia para caracterizar a la arquitectura institucional que se fue construyendo con una serie de actos de gobierno, leyes y actos institucionales, antes y durante la dictadura.

En 1972 la Ley de Seguridad del Estado le quitó competencias al Poder Judicial y se las adjudicó a la Justicia Militar en lo que atenía a los detenidos por delitos de “lesa nación”, se trataba en su totalidad de detenidos por razones políticas que a partir de ese momento quedaron a disposición del Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, sin ningún tipo de control.

Pocos meses después, en la antesala del golpe, el 30 de marzo de 1973, se estableció el secreto militar para todas las operaciones de las fuerzas de seguridad (FFAA o policía) lo que significaba que no se realizaba ningún tipo de control de la legalidad de los procedimientos de las fuerzas de seguridad. Ya en dictadura, con un período de tres años sin modificaciones normativas que involucraran a la justicia, el 18 de diciembre de 1975 se aprueba la ampliación de la jurisdicción de la Justicia Militar para proseguir con la “lucha contra la subversión”.

En 1976 comienzan a emerger disposiciones positivas: se aprueba el Acto institucional nº 3 de 1976 que declara la necesidad de restaurar la supremacía del Poder Ejecutivo, y que la separación de poderes ha imperado de manera negativa a este respecto ya que ha desdibujado tal supremacía. Mediante esta norma se crea el Ministerio de Justicia con el objetivo de “mediar” las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, *“y demás entidades jurisdiccionales, excepto la militar”*. El Ministro de Justicia fue el abogado Fernando Bayardo Bengoa, el subsecretario fue el Doctor José Calatayud Bosch y el Sr. Ventura Porta fue designado Secretario General

Mientras que el Acto Institucional nº 8 del 01/07/1977 que confirma el Decreto 304/997 amplía las atribuciones otorgadas al novel Ministerio expresando una clara preocupación por la “mal entendida” doctrina de la separación de poderes, que ha hecho predominar la idea de que las funciones del Poder Judicial son independientes y ocultan la supremacía que debe tener el Poder Ejecutivo. En este sentido dedica varios párrafos a reinterpretar la doctrina de Montesquieu a favor de la idea de que Justicia debe ser una función siempre subordinada al gobierno, donde reside el poder legítimo. Con ese espíritu se establece: *“ (...) el ordenamiento administrativo de la justicia con sus líneas jerárquicas naturales que arrancan de la cumbre del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, para terminar en los órganos que podríamos llamar por comodidad de lenguaje, de justicia menor. Por principio, en todo sistema orgánico junto a las funciones dominantes, hay otras auxiliares, derivadas y secundarias, cuya separación de la primera no es siempre fácil o de serlo no conviene consagrar por consideraciones técnicas. Pero para la Justicia, median razones especialísimas, que han obligado a adoptar la solución que esta medida institucional dispone”*

Entre las medidas que este acto instaura se encuentra el régimen de precariato de los magistrados, extendiendo a todos los magistrados el período "de prueba" durante cuatro años al que estaban sometidos los jueces de primera instancia: *"Esta disposición responde al propósito de dar al Estado el medio jurídico conducente al saneamiento técnico y moral de la justicia. Es notorio y no resulta grato decirlo, que hay Magistrados cuya conducta no los hace dignos de ocupar tan alto sitial"*

En términos generales mediante este acto se sustituía la Sección XV de la Constitución de la República, que es la que determina la función y cometidos del Poder Judicial que pasaría a ser reemplazada por este acto, en el cual se le quitaba la denominación de "Suprema" a la Corte –término que sí conservaba el Supremo Tribunal Militar- y se establecía que esta podía ser corregida por vía administrativa por el Ministerio de Justicia dependiente del Poder Ejecutivo.

El 7 de julio de 1980 el Consejo de Estado aprobó el Código de Proceso Penal, que no será modificado hasta el año 2015, y que concretaba un proyecto en estudio desde comienzos de la década del 70. La principal modificación estaba relacionada con la unificación de la instrucción y el fallo en la figura del juez y la instalación de la Oficina Central de Notificaciones Penales. Esta reforma es vista como un impulso modernizador de la justicia. (Rico y Duf au; 2012:73)

El acto institucional o Decreto Constitucional N° 12 del 16/11/1981 a través del cual se consagra la restitución de las antiguas disposiciones constitucionales (1967), es decir, las funciones del Poder Judicial y se devuelve el término Suprema a la Corte de Justicia, aunque de todas maneras se mantenía al Ministerio de Justicia en sus funciones y se creaba el Consejo Superior de la Judicatura. Pero esta aparente liberalización de las funciones de la justicia estaba expresamente exceptuada de aquellos delitos de lesa nación, así como se continúo sancionando y censurando a los funcionarios por motivos políticos.

Por último, la Asamblea General en la sesión del 7 de mayo de 1985 declaró *"la falta de investidura legítima de quienes detentaban los cargos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo"* y se designó nuevos miembros. Siguiendo esa línea en junio del mismo año se derogan los Actos institucionales 8 y 12, desapareciendo entonces, el Ministerio de Justicia. También se aprueba en ese año la Ley Orgánica de la Judicatura y de la Organización de los Tribunales N° 15.750 (que deroga el Decreto-Ley 15.464) Años después se aprueba una de las reformas más importantes en relación a la administración de Justicia: el Código General del Proceso (Ley 15.892 de 1988).

La administración de justicia durante el Terrorismo de Estado

Las decisiones que toma nuestro máximo tribunal no parecen seguir un patrón uniforme, y en varias ocasiones es posible encontrar contradicciones en decisiones tomadas

por los mismos actores en períodos muy cercanos en el tiempo. Roberto Gargarella le llama *inseguridad jurídica* a esa suerte de inflación de decisiones judiciales en diversas direcciones y utilizando diversos criterios que hacen pensar que las decisiones están tomadas de antemano y se escoge el criterio y la tradición jurídica que permita justificarla.

"La situación que se genera resulta, entonces, enormemente preocupante: el derecho empieza a aparecer como compatible con casi cualquier solución jurídica; los niveles (reales) de inseguridad jurídica aumentan; y comienza a tambalear la misma idea de contar con un estado de derecho. Ello, sobre todo, porque el derecho pasa a depender cada vez más de quién decide, y menos de otros criterios más 'objetivos'." (Gargarella; 2008:8)

El Poder Judicial no fue ajeno a lo que Álvaro Rico ha llamado el camino democrático a la dictadura, en el cual las medidas de excepción fueron configurando un campo que luego la dictadura impondría como regla y trataría de consagrar –afortunadamente sin éxito- mediante una reforma constitucional. Ese camino estuvo marcado por la presencia ininterrumpida de las medidas prontas de seguridad entre 1968 y 1973 y el Estado de guerra interno: *"En síntesis, este proceso gradual permite ilustrar como se fue recortando la jurisdicción e iniciativa de acción de los magistrados sobre las denuncias y causas y luego desplazando su intervención directa en el juzgamiento de civiles, se abolió el derecho de habeas corpus, se coarto el ejercicio de la defensa de los acusados; no se cumplió con la medida de respetar los plazos legales de detención ni levantar la incomunicación de los detenidos en los tiempos prefijados; se afecto en definitiva la libertad de los ciudadanos así como la tutela jurisdiccional de garantías individuales en el Estado de derecho (1968-1973)"(Rico; 2013:25).*

Esta embestida sobre las instituciones se realizó en diversas etapas. Como ya señalábamos, entre 1973 y 1976 no se procesaron grandes modificaciones. En una segunda etapa comprendida entre 1976 y 1981 se desarrolla el proyecto institucional (Sarlo, 2005) o ensayo fundacional (González, 1984) que consistió en la creación del Ministerio de Justicia, la degradación del Poder Judicial a función jurisdiccional dependiente del Poder Ejecutivo, y la propuesta de un proyecto constitucional que buscaba consolidar todos estos cambios. El fracaso electoral de este proyecto en 1980 determino el inicio de la tercera etapa 1981 a 1985, en la cual se procesa la transición que significó para el Poder Judicial su reinstitucionalización como poder estatal, pero con la creación de un Consejo Superior de la Judicatura quien dirigía la actividad judicial.

En ese proceso el Poder Judicial fue desplazado en varias ocasiones por la Justicia Militar, luego fue mediado por el Poder Ejecutivo creando un Ministerio de Justicia, y en 1980, se intentará que esta disposición ingrese en la Constitución nacional. Todo esto sin desmantelar la estructura preexistente.

En la etapa pre-golpe pero de gestación del Terrorismo de Estado, estuvo signada por las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en el marco de las

MPS.[6] Así, en 1970, el Poder Ejecutivo determino que la justicia militar sería quien actuara ante aquellos "elementos antisociales" que detengan las Fuerzas Conjuntas (Rico, 2012) Decisiones similares se adoptan frente a las libertades concedidas por la Justicia. El Poder Ejecutivo entendió que en vigencia de las MPS se podría determinar la internación de dichas personas si entendía que era necesario decretar una prisión preventiva.

Rico y Duf au (2012) en esta etapa previa al golpe, reseñan una serie de hechos que determinan intervenciones políticas del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial tendientes a demostrar la presión que podían llegar a ejercer, y desprestigiar a los jueces y a la justicia en general ante la opinión pública:

- Un "erróneo" pedido de allanamiento contra el Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Mallo.
- El Ministro del Interior Santiago de Brum Carbajal presiona para anular el procesamiento judicial del comisario Lucas quien acompañado de un grupo de personas, todas de particular, habría prohibido los gremios y el ingreso de un grupo de estudiantes al local de estudios por la fuerza.
- En la madrugada del 30 de diciembre de 1971 la policía ingresa al local del juzgado de instrucción de 1er turno, ante lo cual el Ministerio del Interior alegó que se trato de un procedimiento de rutina ante una denuncia recibida.
- Los Ministros de la Corte no son invitados a la asunción presidencial de Juan María Bordaberry en 1972.

Como afirman Rico y Duf au, antes del golpe, entre 1970 y 1973: *"La lógica de gobierno apeló regularmente al decreto y al uso permanente de las medidas de excepción impuso, también, una interpretación y aplicación administrativo burocrática de la justicia que determinó, finalmente, la ampliación de la jurisdicción penal militar en el juzgamiento de civiles en detrimento de potestades de la justicia ordinaria, así como el aumento de las figuras delictivas, el agravamiento de las penas a través de la incorporación de delitos previstos en el Código Penal Militar a los castigos de civiles a través de sentencias dictadas por los jueces militares" (2012: 8).*

En 1971, la Suprema Corte de Justicia impulsó un Juicio Político al Presidente Pacheco por violación a la Constitución ante el reiterado y abusivo uso de las Medidas Prontas de Seguridad, la iniciativa naufragó en el Senado pero fue el punto de partida de la tensión en las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Posteriormente el Presidente Bordaberry afirmaría que el Poder Judicial había sido un obstáculo en la lucha contra la sedición.

Sin embargo, Duf au (2012) señala varios cruces contradictorios. Mientras ocurría el anterior antedicho, también se recoge en opinión del Doctor Jorge Gamarra que varios ministros de la Corte mostraban sintonía con el estado de las cosas. (2013: 54) Por ejemplo,

[6] Medidas Prontas de Seguridad.

en 1973 cuando se establece el secreto militar para todas las operaciones de las fuerzas de seguridad; la Suprema Corte reaccionó señalando la anulación de la actuación de los jueces. Pero en 1975 una acordada de la SCJ establece que la liberación de aquellas personas presas en establecimientos militares con anterioridad a abril de 1972 –que por lo tanto habían tenido actuación de la justicia ordinaria– debía ser avalada por la Junta de Comandantes en Jefe.

Con respecto a la creación del Ministerio de Justicia, el entonces Presidente de la SCJ Sabino Dante Sabini expresó a la prensa no haber recibido comunicación oficial al respecto (Duf au; 2013: 57)

"Para su funcionamiento, el nuevo Ministerio se valió de administrativos provenientes de otras oficinas públicas (...) y de llamados a concurso de oposición y mérito. No obstante, contrariamente a lo que se podria pensar a priori, la designación en los cargos de responsabilidad del Ministerio de Justicia recayeron sobre funcionarios que tenían trayectoria y un largo historial laboral en el Poder Judicial. (...). Ello evidencia que la línea divisoria entre democracia y dictadura no siempre es tal (...)" (Duffau; 2013: 58)

Mientras que para los militares la razón de la decisión expresada en el Acto Institucional N° 8 tenía que ver con: *"la captación, atemorizamiento, politización e infiltración sediciosas del Poder Judicial, en sus más diversos escalafones* (que) *exigía imperiosamente una reestructura de la administración de justicia a tono con las reales circunstancias del país, la triste experiencia vivida y la necesidad de preservar la vida y la seguridad de la Nación".* [7]

Sin embargo, recuperada la democracia, el nuevo tribunal supremo designado por la Asamblea General reclamó para sí la competencia de actuar en las causas de ddhh desde 1985, no cediendo a las presiones por pasar estos asuntos a la jurisdicción militar, estas disputas continuaron en el año 1986, cuando las citaciones que la justicia ordinaria realiza a militares es desoída y como resultado de este proceso –tristemente célebre– se aprueba el 22 de diciembre de 1986, la Ley de Caducidad.

Justicia con gusto a poco

"Uruguay ha hecho grandes progresos en materia de derechos humanos y justicia social en la última década; ahora no debe aceptar un legado de impunidad, silencio e ignorancia para las víctimas de la dictadura militar"

Wilder Tyler (CIJ)

En la reestrenada democracia, el Poder Judicial se enfrento a nuevos desafíos: mayor cantidad y nuevas modalidades de delitos, y las denuncias por graves violaciones a los derechos humanos. Con respecto a este ultimo desafío, la aprobación de la Ley de Caducidad

7 El Proceso Político. Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental, pág. 442.

de la Pretensión Punitiva del Estado, condiciona el accionar de la justicia por lo menos hasta el año 2002.

En diciembre de 1986, cuando se aprueba la Ley de Caducidad, se habían recibido 734 denuncias. Como consecuencia de la consulta al Poder Ejecutivo que impone la misma al menos 88 fueron archivados entre 1986 y 2005. A partir del año 2002, con la condena a Juan Carlos Blanco en el caso Elena Quinteros, y más sistemáticamente a partir de 2005, comienza a primar una *interpretación perforadora* de la mencionada ley.

Sin embargo, las causas judiciales no han avanzado como cabria esperarse, y parece haberse pasado de una *impunidad legal* representada por la vigencia de la ley de caducidad hasta 2011, a una *impunidad fáctica* por los obstáculos presentes para el avance de las causas, que arroja como resultado que de hecho no se avance en justicia. (Bouvet, 2016)

Algunos de esos obstáculos, los plantea la propia SCJ y sus fallos, que aunque aplicados a casos individuales le otorgan un halo de legitimidad a ciertas interpretaciones de las leyes. Por ejemplo, la ley 18.813 ha sido declarada inconstitucional para varios casos desde 2013, constituyéndose en una estrategia de las defensas de los criminales de Estado presentar el recurso para que el tiempo haga el trabajo de dilatar las causas.

Por otra parte, como señala Chargoñia (2014) la SCJ ha utilizado el traslado de jueces como un castigo ante conductas desviadas del *statu quo* es el caso reciente de la Jueza Mariana Mota, quien es trasladada en plena semana de carnaval del año 2013 de un juzgado penal -donde llevaba adelante más de 50 causas relacionadas con violaciones a los ddhh- a un juzgado civil.

Tal como lo ha señalado la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) en 2015 y el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH Pablo de Greif en 2013, el estado de la gestión de las graves violaciones a los ddhh en el pasado reciente es grave en nuestro país. Ambos informes señalan que la situación resultante del gobierno de José Mujica no es alentadora para la lucha por verdad y justicia, y que las decisiones que ha tomado la Suprema Corte de Justicia desconocen las obligaciones internacionales del Estado uruguayo.

Bibliografía

ARENDT, H.(2016) *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política.* Traducción de Ana Poljak. Primera edición Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ariel.

BARAHONA DE BRITO, A (1997) Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile Oxford: Oxford University Press.

BOUVET, L (2016) Comportamientos judiciales y judicialización de la gestión del pasado traumático: para otra aproximación al proceso de justicia transicional en el Uruguay. Ponencia presentada para las Primeras Jornadas sobre Memoria, historia y presente de la izquierda en Uruguay, FHCE/FCS UdelaR, 2016.

CHARGOÑIA, P (2014) Después de la sentencia Gelman Nuevos debates y desafíos en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente. Informe DDHH 2013-2014, SERPAJ Uruguay.

DUFFAU, N. RICO, A. (2013) *El Poder Judicial bajo la dictadura. Avance del proyecto: La justicia en contextos autoritarios. El caso Uruguay.* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y Centro de Investigación y Estudios Judiciales. Montevideo.

FERRAJOLI, L. (s/d) *El juez en una sociedad democrática.* Versión web consultada el 14 de noviembre de 2015. Link: http://www.dialogosporlajusticia.com/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=202:luigi-ferrajoli&id=33:el-juez-en-una-sociedad-democratica

GARGARELLA, R (1997) "Del reino de los jueces al reino de los políticos," Jueces para la democracia, Madrid, n. 28, mayo (1997) 24-28. Versión web consultada el: 10 de octubre de 2015. Link: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174698.pdf(2008) "Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución," Gaceta Constitucional, Lima. Especial, 573-590.

HILBINK, L (2014) Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile. Traducción Felipe Millán. FLACSOMéxico.EdiciónKindle.

LESSA, F (2011) No hay que tener los ojos en la nuca: T e Memory of Violence in Uruguay,1973–2010,en T e Memory of State Terrorism in the Southern Cone: Argentina, Chileand Uruguay, ed. Francesca Lessa and Vincent Druliolle (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

MARKARIAN, V. (2006) Idos y recién llegados: la izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos, 1967-1984.

PASARA, L. (2003) Justicia, régimen político y sociedad en América Latina. Revista Política y Gobierno. Vol. X. Núm. 2. México.

SARLO, O (2005) El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1984-2004) En: CAETANO, G. (dir) 20 años de democracia: Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Taurus: Santillana, Colección ciencias sociales. Montevideo.

SARRABAYROUUSE, M (2014) Rupturas, continuidades y lealtades en el Poder Judicial. En: BOHOLAVSKY, J. Editor, (2015) *¿Usted también Doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura*. Siglo XXI Ediciones. Bs. As. p. 181 a 196.

Documentos

NAHÚM, B. coord. (2009) *Centenario de la Suprema Corte de Justicia 1907-2007. Manual para docentes.* Centro de Estudios Judiciales (CEJU) SCJ. Montevideo, Uruguay.

Junta de Comandantes en Jefe. El Proceso Político. Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental. Agosto de 2003.

"Una vaca pastando en la democracia"[1]

Manuela Abrahan[2] y Mariana Risso[3]

¿Quién puede asomarse al abismo de sufrimientos
de los que aquí se da detallada cuenta sin sentir un lacerante dolor país?

Rodrigo Arocena[4]

El caso uruguayo llama la atención de todos los analistas de la justicia transicional, observadores internacionales y misiones de organismos de Derechos Humanos (DDHH), por los escasos avances en materia de Verdad y Justicia en relación a los crímenes cometidos por agentes estatales durante el terrorismo de Estado. La pregunta es recurrente ¿cómo es posible que Uruguay mantenga estos niveles de impunidad?

No vamos a enumerar aquí la historia de los múltiples obstáculos políticos y burocráticos que, durante treinta años, han caracterizado la forma de abordaje de los efectos de la dictadura en Uruguay, sino que, brevemente, enfocaremos algunas particularidades respecto de ciertos consensos que apuntan a que a partir de los gobiernos del Frente Amplio (FA), la deuda histórica con las víctimas del terrorismo de Estado y las consecuencias en toda la sociedad, ocupa un lugar central en la agenda del gobierno. Pero no apuntaremos directamente a las políticas de los últimos gobiernos pues el propósito de esta reflexión es aún más parcial y modesto: proponemos algunas líneas para problematizar sobre aspectos de la participación de la Universidad de la República (UdelaR) en la colaboración mantenida en los últimos diez años con el Poder Ejecutivo en la búsqueda de Detenidos Desaparecidos (DD)

A dos días de asumido el gobierno, el 3 de marzo de 2005, Tabaré Vázquez fue recibido en sesión extraordinaria por el Consejo Directivo Central (CDC) de la UdelaR, en esa ocasión el Presidente en su intervención, solicita los mayores esfuerzos en conjunto para encarar una serie de temas prioritarios, entre los cuales se encontraba la llamada "emergencia social" y también el cumplimiento del artículo 4° de la Ley de Caducidad. Es así que

---

1 Alfredo Zitarrosa, "Milonga más triste": (fragmento) "Al pobre nadie lo hamaca,/nadie tasa su desgracia,/ la justicia es una vaca/ pastando en la democracia. Si alguien conoce el secreto/ supongo que me dirán/ por qué donde falta el pan,/siempre sobran los decretos. Las leyes no son iguales/ pa' los que no andan unidos,/con que advierta el que ha sufrido,/dónde están sus propios males".

2 Lic. Ciencia Política. Derechos Humanos - Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio e Instituto de Ciencia Política de Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR).

3 Psicóloga. Maestranda en Estudios Latinoamericanos, FHCE. Integrante del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. INDDHH y Defensoría del Pueblo.

4 Rector de la Universidad de la República (2006-2014), palabras de presentación de la Investigación histórica sobre dictadura y Terrorismo de Estado en Uruguay (1973-1985).

surge el primer convenio con el objetivo de instrumentar acciones tendientes a esclarecer el destino de los DD.

En el marco de ese convenio comienzan a trabajar dos equipos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), primero un equipo de antropólogos al que luego se sumó otro de historiadores. El producto de ese trabajo fue publicado por Presidencia en 2007, con el título: *Investigación histórica sobre Detenidos Desaparecidos en cumplimiento del Artículo 4º de la ley 15.848*. [5]

Desde la convocatoria inicial ese objetivo estrecho fue ampliado a instancias de la propuesta de los coordinadores del equipo universitario, que en ese momento eran José Pedro Barrán, Gerardo Caetano y Álvaro Rico. Se fundamentaba la ampliación de la investigación en el entendido de que las desapariciones no pueden ser explicadas sin atender al contexto represivo en que se produjeron. Esta apuesta desembocó en un trabajo que recopiló información a partir de diferentes archivos y documentos de la época, lo que permitió una segunda publicación académica, financiada por CSIC[6], que se llamó *Investigación histórica sobre dictadura y terrorismo de Estado en Uruguay (1973-1985[7]).* Allí se incluye valiosa información sobre asesinatos políticos, se contextualiza la violencia institucional y la vigilancia ejercida desde el Estado sobre toda la población, así como la descripción de algunas de las características de la represión generalizada a gremios, organizaciones sociales y partidos políticos.

La colaboración UdelaR - Presidencia se mantiene hasta la actualidad, en una tarea de actualización de la información recopilada y ampliación a otros archivos. Esa tarea se efectiviza mediante la renovación constante de distintos contratos docentes basados en la escala salarial de la UdelaR[8], más allá de las variaciones e incorporaciones de nuevos objetivos en distintas etapas. Incluso, la UdelaR llegó a tener cierto espacio durante el gobierno de José Mujica (2010-2015), en el cual Álvaro Rico y José López Mazz integraron la *Secretaria de DDHH para el pasado reciente*, pero esta etapa se cierra cuando en mayo del 2015, el nuevo presidente Dr. Tabaré Vázquez crea mediante decreto N° 131/015, el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia[9], en cuyo artículo 8° le otorga otro formato a la participación de la UdelaR:

> "Asimismo, propondrá el asesoramiento, participación o consultoría de organizaciones especializadas en la materia de sus cometidos, particularmente a través de convenios con la Univer-

[5] Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/2007060509.htm

[6] Comisión Sectorial de Investigación Científica, UdelaR.

[7] Rico, Álvaro. (2008) et. al *Investigación histórica sobre Detenidos Desaparecidos en cumplimiento del Artículo 4º de la ley 15.848*. CSIC-FHCE-CEIU, UdelaR. ISBN 978-9974-0-0517-4 ISBN 978-9974-0-0520-4. Disponible en: http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/2012/11/19/alvaro-rico-coord-investigacion-historica-sobre-dictadura/

[8] http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/38505

[9] Con los siguientes integrantes que participan de forma honoraria: Macarena Gelman, Felipe Michelini, Emilia Carlevaro, Susana Andrade, Pedro Sclofsky, Ademar Olivera y Mario Cayota.

sidad de la República (UdelaR) u otras instituciones públicas o privadas. El relacionamiento y coordinación con las instituciones referidas no podrá afectar la independencia y autonomía del Grupo de Trabajo".

La importancia inaugural de la iniciativa que llevó a que la UdelaR se involucrara para acumular esfuerzos, conocimientos y trabajo es innegable, así como la sensibilidad y el compromiso académico de docentes e investigadores en aportar a quebrar la inacción de décadas de absoluta impunidad. Pero, en el presente, luego de más de diez años de acuerdos creemos que es fundamental esbozar una reflexión crítica del proceso, desde una perspectiva que trascienda la valoración técnica u operativa para situarse en una lectura más amplia, que atienda a los obstáculos y límites de la actual política de gobierno sobre las consecuencias del terrorismo de Estado. Es así como nos formulamos una primera pregunta: ¿continúa siendo válida la participación de la UdelaR con esta modalidad de colaboración con el Poder Ejecutivo?

En un panorama complejo de coparticipación de la UdelaR con el gobierno, que lleva más de diez años, es tiempo de comenzar a preguntarse sobre los límites que implica esa colaboración, cuestionando la calidad de los contratos profesionales así como de las formas en que se garantiza la independencia de los investigadores contratados y los alcances de esa participación.[10]

El robo en las oficinas del GIAF el 28 de marzo de este año, puede tomarse como un hito significativo, siendo un síntoma de las múltiples debilidades en esa participación. Quedó expuesta públicamente, a partir de esa situación, tanto la fragilidad de los recursos para el más elemental resguardo de datos e instalaciones, como la vulnerabilidad personal de quienes se dedican a la tarea de investigación. A partir de ese escenario es preciso considerar las otras fragilidades, las del debate académico en dialogo con la sociedad y en particular con las asociaciones de víctimas.

El posicionamiento político de la Universidad, atravesada por sus conflictos y tensiones internas, tiende a carecer en los últimos tiempos, de los más fundamentales reflejos para pronunciarse públicamente ante situaciones delicadas. Un claro ejemplo fue la actitud ante la marcha que concentró a miles de ciudadanos como forma de respuesta y apoyo social ante el robo de información y las amenazas al equipo de antropólogos del GIAF, esta movilización no fue convocada por la UdelaR sino por organizaciones sociales. En contraste con esa alta sensibilidad social, ese día 29 de marzo la Universidad, con la excepción de

[10] Sólo en lo que va de 2016, los contratos de los investigadores de la Udelar, han sufrido una prorroga inicial de tres meses, y cinco prorrogas sucesivas de un mes cada una hasta llegar a octubre pasado en el que se aprueba el último convenio en el CDC que también prevé una duración de 2 meses y medio de trabajo, es decir, cae el 31/12/2016 (Expedientes 121140-005398-15, 121140-001040-16, 121140-001577-16, 120012-000640-16, 121140-002185-16 y 121700-001734-16) En una búsqueda rápida por el sistema de expedientes on-line de la Udelar, se pueden encontrar las múltiples prórrogas de contratos y convenios de años anteriores: www.expe.edu.uy.

Facultad de Humanidades, no suspendió sus clases para favorecer la participación, ni se emitió un comunicado público a la población ni del Rectorado ni del Consejo Directivo Central (CDC).

El pasado 11 de octubre, el CDC votó una nueva renovación del Convenio entre la UdelaR y Presidencia con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016, esto se suma a la ya mencionada larga serie de renovaciones con plazos poco convencionales como constante de la estructura laboral de la participación de los técnicos en esta colaboración.[11]

A partir de estos elementos consideramos importante cuestionar las decisiones y acciones universitarias que cristalizan en la aceptación de condiciones insuficientes y en la naturalización de la continuidad: ¿Cuáles son las condiciones de participación que establece la UdelaR al renovar el convenio? ¿Cuáles son las expectativas de avance a partir de la investigación documental?

En el entendido que el acceso plural y democrático a la Verdad histórica tiene un impacto reparador para las víctimas y es una garantía de no repetición para la sociedad, a partir del posicionamiento actual de la UdelaR en relación a la accesibilidad de los archivos y al uso del Habeas Data nos preguntamos[12]: ¿Cuáles son en la actualidad los avances en el trabajo de los investigadores académicos para tender a una efectiva disponibilidad de la información, tanto para investigadores nacionales y extranjeros, no involucrados en el convenio con Presidencia, como particularmente para las víctimas del terrorismo de Estado y sus familiares?[13] ¿Considerando que la principal práctica del terrorismo de Estado en nuestro país fue la prisión prolongada y la tortura de los prisioneros, así como el ocultamiento y la sistemática negación pública de estas prácticas, qué otras formas de colaboración académica podrían proponerse para avanzar en la elucidación de las responsabilidades del Estado y de las actuales consecuencias políticas de dicho ocultamiento?

Nos ubicamos en un posicionamiento crítico de la política de los sucesivos gobiernos en relación al abordaje de los efectos y afectaciones del terrorismo de Estado, creemos que

---

11 Hasta el cierre de la edición de esta publicación no se habia saldado la discusion acerca de un nuevo convenio que abarcaría hasta el año 2019.

12 El Art. 12 de la ley No. 18.381, de acceso a la información pública establece la *"Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos).- Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos".* En http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor

13 Respecto a posicionamientos de la Udelar sobre como trabajar con los archivos, se puede encontrar en estas publicaciones alguna referencia: Markarian Vania, Wschebor Isabel, Amen Eugenio, Cornes Mariel. Relevamiento de archivos y repositorios documentales de Derechos Humanos en Uruguay. Montevideo: Archivo General de la Universidad de la República/ Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007. Wschebor Isabel y Markarian Vania (Editoras). Archivos y Derechos Humanos: Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Montevideo: Archivo General de la Universidad de la República; con apoyo de CSIC, 2009.

desde hace ya varios años hay elementos para concluir que es limitada la voluntad política para profundizar acciones en materia de Verdad, Justicia y Reparación.

Interpelamos a la Universidad, partiendo de una postura crítica que no elude lo que entendemos como un imperativo a partir de nuestra implicancia como egresadas y docentes de esta casa de estudios, desde ese lugar preguntamos: ¿Cuál es el balance que hace la UdelaR de una política de gobierno que en más de diez años arroja resultados insuficientes?, ¿Corresponde que la UdelaR defina su participación simplemente como una "tarea técnica", sin involucrarse en una lectura ético política de su participación? ¿Es posible realizar una evaluación autocrítica ésta participación, que trascienda los cuestionamientos personales, para revisar los alcances de sus competencias como actor público, relevante e independiente en las luchas por Verdad y Justicia?

Es importante ser conscientes de que la UdelaR en los últimos diez años, al acompañar las diferentes acciones, impulsos y frenos de los sucesivos gobiernos, no solamente realiza una colaboración técnica, sino que legitima procesos, expectativas y resultados.

Esto sin duda nos abre grandes interrogantes aún más amplias sobre los distintos mecanismos por los que personas y organizaciones, que han liderado la reflexión más fértil y las acciones reivindicativas contra el terrorismo de Estado van quedando comprometidas en una política pública que a todas luces es insuficiente y restrictiva en al acceso a la información.

Es un lastre intelectual sostener acríticamente los escasos avances en relación a la Justicia y al conocimiento, no solo del destino final de los Detenidos Desaparecidos, sino del sufrimiento de miles de personas que atravesaron la crueldad sistemática de la prisión y la tortura.

Es un lastre generacional empobrecer la participación y el pensamiento al trasmitir la idea de que en temas políticos y sociales complejos, el rol de la academia puede ser un aporte técnico, un involucramiento inocuo o instrumental.

Especialmente, es un lastre ético el renunciamiento a mirar más lejos, el adecuarse a la comodidad de las conveniencias mínimas y circunstanciales. Siempre es momento para sacudirse el acostumbramiento, para renunciar al mugido triste del amansamiento, para recordar que, como universitarios, somos herederos de la tradición de las luchas de muchos otros, a los que silenciaron por la fuerza y el dolor y sigue silenciando la impunidad. Que las sacudidas de la historia no nos encuentre callados, sin capacidad de rebeldía, amarrados por la traba del peor de los silencios, el de la comodidad.

Informe del colectivo de expresos políticos denunciantes en la causa "Operativo Morgan"

En octubre del año 2011 un grupo integrado por 77 ex presos políticos detenidos entre el 21 de octubre de 1975 y los primeros meses de 1976, se presentaron a la justicia denunciando las torturas y tratos degradantes a los que fueron sometidos en dependencias de militares y policiales a partir de su detención y durante el tiempo en que permanecieron incomunicados y desaparecidos. Esta última circunstancia duró varios meses en muchos casos. Fueron capturados durante el denominado "Operativo Morgan", que llevó a cabo el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA), contra el Partido Comunista. Las declaraciones que acompañaron la denuncia fueron integradas a un voluminoso expediente y componen una secuencia de horrores indescriptibles y difíciles de transmitir.

Cinco años después de efectuada la denuncia, la justicia aún no se ha expedido y ni siquiera se ha interrogado a la inmensa mayoría de las decenas de funcionarios denunciados por los abusos y tormentos perpetrados. Solamente han sido encausados algunos de los más connotados represores–que ya están cumpliendo penas de reclusión por otras causas de violaciones a los derechos humanos- y en momentos de escribir estas líneas ha sido citados a declarar un primer grupo de torturadores denunciados que aún están libres. Y mientras el colectivo espera que se cumplan sus reclamos de justicia, varios de sus integrantes fallecieron y los demás, unos más y otros menos, afrontan las complicaciones de salud propias de su edad avanzada. Estas se manifiestan con una severidad mayor que en la misma franja etaria del resto de la población, debido en gran parte a las secuelas físicas y emocionales causadas por los padecimientos sufridos durante el período de prisión.

Del conjunto de denunciantes, muchos de sus integrantes han venido realizando un trabajo grupal –con las variaciones esperables en su composición y número a lo largo de estos cinco años- empeñados en mantenerse en contacto para recomponer vínculos y vivencias. Con este grupo, han participado en diferentes actividades, promoviendo el encuentro entre compañeros que, en algunos casos, no habían vuelto a verse desde el período de prisión.

A partir de la presentación de la denuncia y ante un pedido expreso de varios de los afectados, Serpaj diseñó un programa de acompañamiento psicológico a víctimas de tortura en la presentación de sus casos ante la justicia y formó un equipo que trabajó en reuniones plenarias bimensuales con el grupo de denunciantes y en reuniones grupales semanales con quienes quisieron profundizar sobre las ansiedades y sentimientos que se generaron ante la realización de la denuncia. Este trabajo se desarrolló desde noviembre de 2013 hasta diciembre de 2014.

Entre mediados de 2013 y diciembre de 2015, otro grupo participó en un taller literario organizado por el colectivo de denunciantes, que funcionó en la sede social de la agrupación de expresos políticos (CRYSOL) y en el que se produjeron una veintena de trabajos que serán editados próximamente. En base a esta experiencia, el grupo impulsó junto a la directiva de CRYSOL un nuevo taller literario de carácter intergeneracional, que se encuentra actualmente en pleno desarrollo hasta diciembre de este año, reanudándose en marzo de 2017 y teniendo como fecha de finalización el mes de diciembre de ese mismo año.

Mientras se espera que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de justicia, el sentido de este trabajo es contribuir a los procesos de verdad y memoria –incorporando a las nuevas generaciones- para transmitir al conjunto de la sociedad, los terribles daños causados por el terrorismo de Estado.

Regulación, protección y exigibilidad



Acceso a la información y libertad de expresión: avances legislativos, problemas de aplicación

CAinfo[1]

A lo largo del 2016 el pleno ejercicio de los derechos al acceso a la información pública y a la libertad de expresión ha presentado dificultades. Esto se hace evidente en la aplicación desigual por parte de los organismos públicos de la Ley de Acceso a la Información Pública, en la falta de avances para la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o en la persistencia de numerosos casos de amenazas a la libertad de expresión de periodistas en el ejercicio de su profesión. Algo similar puede señalarse respecto a la falta de medidas por parte del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

En cambio puede señalarse como un avance el inicio del trámite parlamentario del proyecto de ley para la regulación de la publicidad oficial, cuya aprobación otorga garantías jurídicas y democráticas para el uso transparente de los recursos públicos así como evita la utilización discrecional de la pauta para presionar periodistas y medios disidentes.

Acceso a la información

Así por ejemplo a ocho años de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) N° 18.381, se aprecia una situación de desigual cumplimiento por parte de los organismos públicos obligados.

Por un lado, en la práctica se comprueba una tendencia creciente de los organismos a clasificar la información que poseen como reservada, haciendo uso y abuso de las excepciones a la información pública que la ley contempla. En este sentido se desvirtúan los principios generales de interés público y de máxima divulgación y no se justifica debidamente la prueba del daño que el conocimiento de la información pueda ocasionar.

A nivel de organización institucional también se ha detectado mucha desinformación y falta de capacitación en los funcionarios de los organismos sobre los alcances de la ley lo cual deriva en que muchas peticiones quedan insatisfechas por no respuesta en los plazos indicados.

También son pocos los organismos que cumplen de manera aceptable sus obligaciones de transparencia activa señaladas por el artículo 5 de la Ley N° 18.381. En este sentido CAINFO con la Universidad Católica del Uruguay realiza desde 2013 un Informe de Trans-

[1] Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

parencia en Línea (ITAeL), que tiene como objeto relevar el nivel de cumplimiento de los organismos públicos de las obligaciones en materia de transparencia activa dispuestas por la LAIP y su decreto reglamentario 232/10, así como la implementación de recursos para la interacción y participación de ciudadanos a la luz de estándares internacionales como la Ley Modelo Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Tras la última edición especial (2014) que ponía foco en Ministerios e Intendencias, el nuevo ITAeL 2015 amplió la muestra para llegar a siete grupos de organismos: Entes autónomos y Servicios Descentralizados, organismos de Presidencia, organismos de contralor, Personas públicas no estatales, Intendencias, Juntas departamentales y Ministerios. Se relevaron en total 127 sitios web de organismos públicos.

La primera lectura de los datos de este año exhibe cierta estabilidad en el nivel de cumplimiento de los organismos públicos: los 127 organismos relevados cumplen, en promedio, con un 44% de las obligaciones de transparencia activa que plantea el ITAeL. Este resultado es casi idéntico al del año 2013 (43% de cumplimiento).

Sin embargo, a la interna de los 127 organismos existen situaciones dispares. Se observa, por un lado, al grupo de organismos Ministerios que muestra el mejor nivel de cumplimiento (57% de cumplimiento en promedio). En el lado opuesto, al grupo Juntas Departamentales, que al igual que en años anteriores exhibe el peor resultado de cumplimiento del Índice ITAeL: 21% en promedio.

Si se mira individualmente a cada organismo, puede verse que de los 127 relevados, sólo tres organismos logran obtener un cumplimiento alto del Índice ITAeL. Ellos son: OSE (90% de cumplimiento), Banco Central del Uruguay (88%) y Ministerio de Economía y Finanzas (87%).

El ITAeL está compuesto por dos dimensiones: "Información obligatoria" e "Interacción y participación". El Índice ITAeL es el resultado de la suma de estas dos dimensiones. A partir de cada una de estas dimensiones se construyen dos índices independientes.

La dimensión "Información obligatoria" (en adelante Índice de Información Obligatoria – IIO) compendia las obligaciones de transparencia activa que rigen por ley y decreto. Se evalúan aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo, descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su currículum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico, entre otros.

El Índice de Información Obligatoria cobra particular relevancia ya que permite evaluar el poder de involucramiento que ha tenido la LAIP y su decreto reglamentario sobre los organismos relevados en relación al cumplimiento de la Transparencia Activa. El promedio general para todos los organismos relevados del Índice de Información Obligatoria es de 45%. Si bien la cifra significa un avance de tres puntos porcentuales respecto a la edición 2013 del ITAeL (exhibía un IIO de 42%) es de notar que, en la medida de que se

trata de obligaciones legales en este caso, siguen persistiendo importantes situaciones de incumplimiento.

Observamos que a nivel general, a ocho años de aprobación de la LAIP, el nivel de cumplimiento sigue siendo bajo: el 43% de los organismos relevados publica menos del 40% de información que se le es exigida legalmente.

Los mismos tres organismos que muestran mejores resultados en el Índice ITAeL son aquellos que también muestran mejores desempeños en el Índice de Información Obligatoria: OSE con 96% de cumplimiento, BCU con 92% y MEF con 87%. La otra dimensión que compone el Índice ITAeL es "Interacción y participación" (en adelante Índice de Interacción y Participación – IIP). Este Índice mide los recursos que los organismos públicos ponen a disposición de los ciudadanos/as para la interacción, de manera de acercarse a la gestión de la organización pública. Se evalúan aspectos como la existencia de servicios de búsqueda en la página, ayuda en la página, Otros idiomas disponibles, Preguntas frecuentes, acceso a microdatos en formatos abiertos, entre otros.

En lo que refiere a los resultados del IIP, el promedio general para los 127 organismos relevados es de 41%. Esta cifra significa un retroceso de tres puntos porcentuales respecto a la edición 2013.

Ocupan las posiciones destacadas prácticamente los mismos organismos que en el Índice ITAeL y el Índice Información Obligatoria, excepto por el Centro de Información Oficial (IMPO) que se agrega a los mejores puntuados: MEF (87%), IMPO (81%), OSE (79%) y BCU (89%).

Si vemos los resultados globales para los dos Índices que componen el ITAeL (45% para el IIO y 41% para el IIP) observamos que los porcentajes se siguen manteniendo apenas por encima de lo que se considera un nivel bajo de cumplimiento.

En líneas generales, estos resultados evidencian, por un lado, obstáculos significativos dentro un importante número de organismos a la hora de cumplir la ley; y por otro, dificultades del órgano de control de la ley (la Unidad de Acceso a la Información Pública) para monitorear y garantizar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados de las disposiciones sobre transparencia activa.

Por otra parte, también se encuentran obstáculos provenientes del propio marco legal, los cuales obligan a pensar modificaciones que otorguen mayores garantías al derecho de acceso a la información pública. Entre ellos se encuentra:

1. la necesidad de ampliar la legitimación pasiva, haciendo comprender entre los sujetos obligados a las sociedades anónimas de propiedad estatal y aquellas entidades privadas que utilizan recursos públicos en lo que respecta a la información de cómo estos son utilizados.

2. precisar de mejor manera las causales de excepción y las definiciones de informaciones reservada, secretas y confidenciales y las causas por las cuales los organismos públicos pueden clasificarlas de tal modo.
3. reafirmar la obligación de generar información cuando los organismos obligados por sus potestades legales deberían contar con ella.
4. dotar de mayores facultades a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) en especial otorgándole poder vinculante a sus informes.

No obstante las dificultades planteadas, igualmente la LAIP ha sido un instrumento que ha sabido ser bien utilizado por organizaciones de la sociedad civil, incorporándola como herramienta estratégica de protección y promoción de derechos o por la prensa para investigar temas de notorio interés público. En este sentido, ha sido utilizada y se está utilizando en acciones referidas a violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente, a temas ambientales de control y monitoreo de las industrias extractivas, a políticas sociales vinculadas a la educación, la atención a la discapacidad, la salud mental y los derechos sexuales y reproductivos, entre otras.

También la LAIP es un instrumento que ha sido empleado para la exigencia de rendición de cuentas para el control ciudadano de la gestión pública, la transparencia en el manejo de los recursos públicos y el control de las políticas de asociación público-privado.

En lo que respecta a las acciones judiciales de amparo informativo contempladas por la LAIP, si bien no se cuenta aún con una recopilación completa y sistematizada de la jurisprudencia producida en los últimos años a nivel nacional, más allá de sentencias a favor o en contra de amparar el derecho, se puede señalar que el Poder Judicial ha actuado con independencia de los demás poderes del Estado y sus sentencias, al darse a conocer, han permitido dar mayor publicidad a la LAIP y las posibilidades que abre en cuanto al ejercicio del derecho, la transparencia y la rendición de cuentas.

AIP para la defensa de otros derechos

El trabajo en torno al derecho de acceso a la información pública para la defensa de otros derechos, tuvo un capítulo relevante con el trabajo en la Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad del Uruguay. Esta Alianza presentó un Informe Alternativo, al Informe País del gobierno uruguayo, en ocasión de su revisión ante el Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

El Informe Alternativo dio cuenta del estado de implementación real de los artículos 1 a 4; 5; 6; 9; 12; 13; 19; 20; 21; 24; 25; 26; 27; 29, 31 y 33 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Uruguay. El informe señala lo siguiente:

> "Aunque el Gobierno uruguayo en su Informe País da cuenta de la incorporación, por parte del sistema jurídico uruguayo, de los principios establecidos por la Convención sobre los Derechos

> de las Personas con Discapacidad mediante la aprobación de la ley 18.651 de Protección integral de las Personas con Discapacidad, esta ley aún no ha sido reglamentada en su totalidad. Si bien la ley fue aprobada en 2010, la falta de reglamentación de la mayoría de sus artículos obstaculiza y demora el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas con discapacidad".

Asimismo, resulta preocupante que, si bien el ordenamiento jurídico uruguayo prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad (Ley 17.817, Ley 18.651), las personas con discapacidad están expuestas a continuas situaciones de discriminación en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Desde las organizaciones hemos identificado que la discriminación constante que sufren las personas con discapacidad en Uruguay está vinculada directamente con la denegación de la implementación de ajustes razonables. Una de las razones para que se deniegue la implementación de ajustes razonables consiste en la falta de entendimiento, por parte de la sociedad uruguaya, de que la denegación de ajustes razonables es discriminación por motivos de discapacidad, como así también la falta de inclusión de este concepto en la legislación nacional, en particular en las dos leyes referidas (Ley 17.817, Ley 18.651).

Derechos fundamentales para garantizar la dignidad humana son vulnerados y no se encuentran garantizados para las personas con discapacidad en Uruguay, tales como el derecho a una educación inclusiva, a la salud y al trabajo, entre otros. Incluso, el Estado uruguayo no cuenta con un sistema estadístico de producción de datos e información que permita dar cuenta de forma efectiva y con calidad del nivel de inclusión de las personas con discapacidad en la vida social, laboral y cultural del país.

Igualmente, se entiende que la situación relacionada al goce del derecho a la salud es crítica, así como también que el acceso a una rehabilitación en condiciones dignas no está plenamente garantizada en el país.

Por último, se considera preocupante que el órgano rector en discapacidad, a saber, la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad no cumpla con el criterio de independencia y autonomía establecido en el artículo 33.2 de la Convención al funcionar en la órbita del Poder Ejecutivo, específicamente del Ministerio de Desarrollo Social.

Se estima de suma importancia la revisión de Uruguay ante el Comité, ya que esto no sólo permitirá que se visibilice la real situación de los derechos de las personas con discapacidad en Uruguay, sino que guiará al Estado uruguayo para que cumpla con la implementación efectiva de las disposiciones establecidas en la Convención."[2]

En materia de Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información de las personas con discapacidad, si bien se reconoce que se han tomado medidas por parte del

[2] Informe Alternativo, Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad del Uruguay. Disponible en: https://goo.gl/Mlm0so

Estado para garantizar estos derecho "aún los medios de comunicación no son accesibles universalmente"[3].

El texto recuerda que *"A fines de 2014 el Parlamento aprobó la ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual que prevé un conjunto de disposiciones tendientes a avanzar progresivamente en esta materia. Sin embargo a pesar de que la ley está vigente el Poder Ejecutivo no la ha reglamentado ni implementado aún. Empero, en cuanto a la falta de reglamentación, desde las organizaciones remarcamos que la Ley fue aprobada y promulgada, y por lo tanto está vigente y debe ser aplicada por las autoridades y obedecida por todos los que habitan en el territorio de la República".*

En este sentido el informe alternativo recomienda que el Estado uruguayo "tome las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad universal de los medios de comunicación de todo el país" así como "los ajustes razonables por parte de los organismos públicos para garantizar el efectivo acceso a la información para las personas con discapacidad, asegurando que se contemplen las medidas de accesibilidad comunicacional en las obligaciones de transparencia activa que dispone la ley 18.381 de Acceso a la Información Pública, así como la realización de los ajustes razonables en lo que respecta a la transparencia pasiva cuando así se requiera para dar plena satisfacción al derecho del solicitante de información con discapacidad"[4].

Amenazas a la libertad de expresión

En mayo de 2016 se presentó el segundo informe de monitoreo de amenazas a la libertad de expresión en el ejercicio de la profesión periodística en Uruguay, realizado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), con la colaboración de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) y el apoyo de la red Intercambio para la Libertad de Expresión (IFEX).

El reporte dio cuenta del estado de situación en el período comprendido entre el 1 de abril de 2015 y el 31 de marzo de 2016, que se enmarca en el proyecto "Periodismo y libertad de expresión en Uruguay. Monitoreo de amenazas" que busca generar nuevas herramientas para la promoción y defensa de la libertad de expresión en el país a partir del desarrollo de una metodología de relevamiento y sistematización de información sobre la materia.

Según detalla este segundo informe de monitoreo de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas en Uruguay[5] se constataron los siguientes resultados:

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] Segundo informe de monitoreo de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas en Uruguay. Disponible en: https://goo.gl/2w1sVS

-i) la existencia de, al menos, 28 casos de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas en Uruguay. Según la categoría de los episodios se agrupan de la siguiente manera: Obstrucción del trabajo periodístico (10), Amenazas (5), Hostigamiento laboral (5), Hostigamiento a través de la Justicia (4), Rechazo a pedidos de acceso a la información (2), Hostigamiento físico (1) y Censura (1). Si se compara con los episodios registrados en el primer informe se constata la existencia de ocho (8) casos menos (22%).

- ii) De los 28 casos registrados, 17 se produjeron en Montevideo, lo cual presenta un cambio respecto al primer informe, donde la mayoría de los casos registrados involucraba a periodistas del interior.

- iii) Si se observan los casos según su gravedad es de destacar que no se hayan registrado episodios nivel "Alto", y que la mayoría se encuentren en el nivel "Leve".

- iv) La obstrucción del trabajo periodístico es la categoría que presenta más casos con un total de diez (10) episodios, la mayoría de los cuales tiene que ver con el impedimento a los periodistas a realizar preguntas en conferencias de prensa y comparecencias públicas de jerarcas de gobierno u otros actores públicos. La mayoría de los casos tiene que ver con el ámbito público, especialmente el Poder Ejecutivo, aunque el caso que tuvo mayor trascendencia mediática fue el denunciado por el periodista Mario Bardanca y que involucró a la empresa Tenfield.

- v) La cantidad de casos vinculados con diferentes tipos de Amenazas se ubicó en cinco (5), entre las que se destacan dos amenazas de muerte, lo cual plantea preocupación ante la existencia de episodios que potencialmente pueden generar consecuencias graves contra quienes ejercen la profesión periodística.

- vi) El hostigamiento a través de la Justicia disminuyó de nueve (9) a cuatro (4) el número de casos respecto al informe anterior, pero a pesar de ese retroceso mantiene una cantidad significativa en el balance general.

- vii) En este segundo informe aparece un número relevante de casos de hostigamiento laboral y la pérdida de fuentes de trabajo de periodistas y trabajadores de los medios. Son cinco (5) los episodios en esta categoría, dos (2) en Montevideo, un (1) caso en Colonia, Maldonado y Soriano respectivamente.

- viii) Resulta de particular gravedad, por tratarse del principal órgano de conducción política del partido de gobierno, la declaración del Plenario Nacional del Frente Amplio que acusó a los medios de comunicación –sin individualizar, y de forma indiscriminada- de "debilitar la institucionalidad democrática del país" por informar sobre distintas actividades del vicepresidente Raúl Sendic. La atribución de intenciones tan graves contra la democracia fue cuestionada en los días posteriores al plenario por participantes de dicho órgano de conducción política, e incluso por la mayoría de los candidatos a la presidencia del Frente Amplio, que representan a la inmensa mayoría de los sectores de la coalición de izquierda.

En esta edición del monitoreo se realizó además un informe especial abordando la reiteración de episodios de obstrucción al trabajo periodístico.

Según la definición de una de las categorías incluidas en el informe, la obstrucción del trabajo periodístico implica la "adopción de medidas tendientes a impedir la cobertura de hechos de interés público tales como: no aceptar preguntas en conferencias de prensa, imposibilitar el ingreso a edificios o lugares públicos, bloquear el funcionamiento de equipamiento de los periodistas (cámaras de fotos o video, grabadores, micrófonos, computadoras, etcétera), negar acreditaciones a eventos de interés público sin razones fundadas".

Si bien no ha sido una práctica generalizada, en el último año se constataron 10 casos –tanto en ámbitos públicos como privados– donde se produjeron hechos que se encuadran en esta categoría e implican una limitante a la libertad de expresión. Así, por ejemplo, han sido numerosos los casos en los que autoridades nacionales convocaron a los periodistas a conferencias de prensa pero no se aceptaron preguntas.

Se registró, además, un caso en el que directamente no se convocó a la prensa para una actividad pública de un organismo del Estado como Ancap, envuelto en medio de una polémica por su funcionamiento.

Además se pudo constatar durante la campaña electoral para las intendencias departamentales la utilización de lo que se conoce como "tráficos", es decir "autoentrevistas" a los candidatos que son enviadas a los medios de comunicación con la intención de hacerla aparecer como una entrevista periodística, cuando en realidad de este modo se anula la posibilidad de los periodistas de hacer preguntas sobre otros temas de la agenda informativa.

Comparecer ante los medios de comunicación implica necesariamente estar abierto a las preguntas de los periodistas a fin de recibir las consultas y dudas que se generan con una determinada temática. Negarse a contestar preguntas o difundir materiales ya elaborados con el objetivo de hacerlos pasar como entrevistas impiden el normal desarrollo del trabajo periodístico y disminuye la calidad de la información que recibe la población por parte de los medios de comunicación.

A la luz de los resultados del monitoreo se realizaron las siguientes recomendaciones:

A la sociedad civil y a los periodistas:

- Denunciar de forma pública la reiteración de los casos de obstrucción del trabajo periodístico a fin de terminar con esta práctica que implica la coartación del derecho de los periodistas a ejercer su profesión, y el de la población de acceder a una información de calidad sobre los asuntos de interés público.
- Continuar trabajando en la formación de periodistas en estándares de Libertad de Expresión, legislación nacional y convenios internacionales suscritos por el país, así como en la autorregulación ética de la profesión.

- Insistir en la necesidad de que se denuncien todos los casos de amenazas a la Libertad de Expresión para evitar que se naturalicen este tipo de episodios, tanto en los mecanismos disponibles en CAinfo y APU así como ante las autoridades competentes, a fin de que se documenten los casos de violación del legítimo derecho a la Libertad de Expresión.
- Reiterar la importancia de la denuncia pública del deterioro de las condiciones laborales y la pérdida de fuentes de trabajo que conllevan un aumento de la vulnerabilidad de los periodistas, que perjudican su independencia y afectan la calidad de la información.

A los organismos estatales:

- A todos los poderes y actores públicos: evitar la proliferación de la práctica de impedir la realización de preguntas por parte de periodistas en conferencias de prensa o cualquier tipo de comparecencia pública, así como la utilización de cualquier otro mecanismo que implique la imposibilidad de responder a requerimientos periodísticos.
- A los poderes Ejecutivo y Legislativo: consolidar el avance que significó el inicio del trámite parlamentario de la regulación legal de la Publicidad Oficial, en base a los estándares del sistema interamericano, a fin de garantizar en el menor tiempo posible su sanción por parte del Poder Legislativo y su promulgación por parte del Ejecutivo.

  Además, tomar las medidas necesarias para fortalecer la implementación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública, impulsando una reforma que permita un mayor grado de cumplimiento, un aumento del número de sujetos obligados y una mayor capacidad institucional para el organismo garante, así como la necesidad de contar con un observatorio de cumplimiento de la ley.
- Al Poder Judicial: reiterar la necesidad de avanzar en la redacción de un protocolo de la cobertura de las audiencias a fin de evitar la obstrucción del trabajo periodístico, teniendo en especial consideración la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal en enero del año 2017.

  Por otra parte, insistir en la necesidad de fortalecer la formación de los operadores del sistema de justicia, fundamentalmente en el interior del país, donde se dan la mayor parte de los casos de hostigamiento a través de la Justicia de los periodistas.

Medios de comunicación democráticos

Durante 2016, a casi dos años de la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) No. 19.307, continua el trabajo de seguimiento de su aplicación. Su aprobación significó un avance para la democratización de los medios en el país, y si bien

la ley tiene plena vigencia su aplicación, se ha visto demorada por la decisión del Poder Ejecutivo de no avanzar en su reglamentación, ni en la creación de los órganos que estipula el texto hasta tanto no se procesen los recursos de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia.

Hasta el momento la Corte ha publicado ocho fallos de los 29 recursos interpuestos. Estos pronunciamientos han sido sobre los recursos presentados por tres canales comerciales 4,10 y 12 y tres señales de cable Nuevo Siglo, Monte Cable y TCC (empresas con sede en Montevideo pero que controlan de una u otra manera, buena parte de las señales de televisión abierta y cables del país). Los dos fallos restantes son los que corresponden a los recursos presentados por la empresa multinacional Direct TV y el Partido Independiente.

En esos ocho fallos ha declarado inconstitucionales solo dos artículos, los recurridos por Direct Tv y el Partido Independiente, cinco incisos y un literal, quedando la ley en su conjunto indemne. Con estos ocho fallos ya a la vista, se puede decir que ha quedado firme lo sustancial, en cuanto a la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual organismo independiente encargado de la aplicación de la Ley, la defensoría de las audiencias que dependerá de la Institución Nacional de Derechos Humanos, el Consejo Honorario Asesor de los Servicios de Comunicación Audiovisual, que entre sus cometidos tiene la de ser consultado en forma perceptiva para la reglamentación de la Ley, la producción Nacional, los derechos de niños niñas y adolescentes, el transporte de señales de televisión abierta por las señales de cable, la transmisión por televisión abierta de las Selecciones Nacionales, la publicidad electoral gratuita, entre otras disposiciones.

De hecho, el presidente de la corporación, Ricardo Pérez Manrique, ha dicho recientemente que "De unos 200 artículos (que tiene la ley) hemos declarado inconstitucionales unos pocos artículos y esos artículos no hacen a lo que es la estructura de la ley. Es decir, la estructura en cuanto a derechos de los usuarios, la estructura en cuanto a la creación de un organismo independiente y con integración multisectorial, ha superado el test de constitucionalidad, así como la gran mayoría de la norma"[6].

Sin embargo, a pesar de esta situación, existen aspectos que podrían ser aplicados, como es el caso de la defensa de las audiencias que ya cumple la INDDHH, a pesar de no contar aún con un relator especial sobre el tema. En el caso del organismo rector, el Consejo de Comunicación Audiovisual, desde la sociedad civil y haciendo uso del derecho constitucional que confiere el artículo 30 de la Constitución, se le ha solicitado al Poder Ejecutivo que designe al Presidente del CCA y a la Asamblea General que inicie el proceso de nombramiento de los cuatro miembros restantes, para lo cual no se necesita la reglamentación de la ley.

6 Presidente de Suprema Corte de Uruguay afirma que sentencias sobre Ley de Medios sientan jurisprudencia: "una buena ley que supera el test de constitucionalidad". Disponible en: https://goo.gl/BNQYtD

Recientemente se han enviado algunas señales desde Presidencia de la República en el sentido que no se esperaría a que la Suprema Corte se expida en todos los recursos para reglamentar la Ley, en la medida que ya se han procesado los recursos más importantes.

Asimismo CAinfo y APU han solicitado a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC) que revea su interpretación restrictiva de la LSCA respecto a la transmisión de eventos deportivos de interés general.

Con motivo de los partidos de la selección de Uruguay ante Argentina y Paraguay por las Eliminatorias para el Mundial 2018, CAinfo y la gremial de trabajadores de la prensa APU, reclamaron un cambio en la posición del organismo en relación a la transmisión de estos eventos, de acuerdo a las disposiciones establecidas en la LSCA.

Como se recordará, ante la denuncia presentada por la no transmisión del partido de Uruguay contra Bolivia, la Institución Nacional de Derechos Humanos concluyó que hubo una violación a la LSCA, pero la URSEC quien tiene potestad de sancionar a los infractores, discrepó con esa posición desestimando el reclamo.

Para URSEC los artículos 38, 39 y 40 (que reconocen el derecho de la población a recibir en TV abierta y gratuita determinados eventos de interés general) eran inconstitucionales, compartiendo las impugnaciones que varias empresas realizaron ante la SCJ. Esta decisión fue tomada en febrero de 2016, antes del primero de los fallos de nuestro máximo Tribunal al respecto.

Justamente en un escrito presentado por CAinfo y APU luego de estos fallos se reclamó un cambio en esa posición a la luz de las diversas sentencias ya emitidas por la Suprema Corte, que han desechado expresamente la inconstitucionalidad de tales artículos (salvo el inciso referido a la definición de eventos no establecidos expresamente en la norma). Dichos artículos establecen la obligación de entregar la señal a TNU para su retransmisión a todo el país, en el caso de que no haya otro operador de TV abierta que lo trasmita de los partidos de la selección uruguaya de fútbol en instancias clasificatorias.

Despejada esta duda sobre la constitucionalidad de estos aspectos de la ley correspondería que URSEC instrumente todas las medidas para que no se viole el derecho de la población ante la realización de los partidos de las selecciones nacionales de fútbol y básquetbol. Sin embargo URSEC sigue apegándose a los argumentos esgrimidos por Tenfield, la empresa propietaria de los derechos de televisación. Esta postura se mantiene a pesar de que existe ya un antecedente en el sentido contrario, cuando la selección uruguaya de básquetbol disputó las semifinales del Campeonato Sudamericano en Venezuela y ante una solicitud de las autoridades del Servicio de Comunicación Nacional (Secan), la empresa Direct Tv cedió la señal para su transmisión en televisión abierta.

Regulación de la Publicidad Oficial

Un hecho alentador en materia de promoción y garantías de la libertad de expresión e información, fue el inicio –el 17 de febrero de 2016– en la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes del tratamiento oficial del proyecto de ley elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAINFO) con el objetivo de establecer criterios más transparentes y justos para la asignación de publicidad oficial.

La iniciativa ciudadana, que había tenido su ingreso formal al Parlamento Nacional en agosto de 2015, contó con el respaldo de legisladores del Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Nacional y Partido Independiente, lo que permitió su rápido ingreso a la agenda parlamentaria. Hasta el momento, la Comisión ha recibido a numerosas delegaciones empresariales, de medios comunitarios, agencias de publicidad y otras, para evaluar la propuesta y conocer las opiniones de los distintos actores[7].

De lograrse la aprobación de este Proyecto durante el 2017, constituiría un gran avance para la libertad de expresión e información en nuestro país. Una ley de regulación de la publicidad oficial otorga garantías jurídicas y democráticas para que la distribución de publicidad oficial no sea utilizada discrecionalmente por los organismos públicos como medio para presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas.

Dota también de mayor transparencia al manejo de los recursos públicos por parte del Estado al establecer procedimientos que garanticen la igualdad de oportunidades, eviten la arbitrariedad y obliguen a la rendición de cuentas en la utilización de los mismos.

Es imprescindible que el Uruguay cuente con este marco legal de respeto, protección y promoción a la libertad de expresión e información pues se lograría así un seguro frente al riesgo de presiones directas o indirectas que puedan estar dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales y los medios de comunicación y son incompatibles con la libertad de expresión.

7 CAinfo presentó propuestas para mejorar proyecto de ley de Publicidad Oficial, que comenzaría a votarse en octubre. Disponible en: https://goo.gl/i96jJ2



La calle no es hogar para nadie
Personas en situación de calle en Montevideo

Azul Cordo[1]

Ciudad indiferente
Cada uno en la suya
Te dejan morir en la calle y,
antes de que tu cuerpo se pudra,
practican antropofagia.

Colectivo Poética Urbana, 2016

Hace dos grados bajo cero. Es medianoche y doscientos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) circulan por Montevideo para realizar el tercer censo a personas que están en situación de calle[2]. Durante seis horas, 61 equipos recorren espacios que

---

1 Periodista. Licenciada en Comunicación Social (UNLP, Argentina) y Diplomada en Género y Políticas de Igualdad (FLACSO, Uruguay).

2 El primer censo se realizó en el año 2006 y el segundo en 2011.

tienen "mayor densidad de casos" de personas pernoctando a la intemperie, relevados previamente por fuentes del MIDES, la Intendencia de Montevideo, el Ministerio del Interior y la Prefectura[3].

Es 21 de junio. Comenzó el invierno. 556 personas dormirán esta noche bajo la luz de la luna llena en 408 puntos de la ciudad[4]. Otras 1065 lo harán en refugios.

"Los refugios ahora son centros, para sacarles el estigma que pesa sobre la palabra 'refugio'", me explica un educador. Centros son los de protección de INAU -en vez de "hogares"-, centros son los de privación de libertad de adolescentes -en lugar de cárceles-, ahora los refugios también son centros, para que no suene tan mal.

Aunque en los últimos seis años ha cambiado varias veces el organigrama del MIDES, que supuso rediseños especialmente en el -otrora- Programa de Atención a personas en Situación de Calle (PASC), que antes se denominó Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) y que actualmente se diversificó en varios programas dentro de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, tanto las personas que están en situación de calle como los técnicos y los equipos de organizaciones no gubernamentales o cooperativas de trabajo que gestionan los refugios -tras ganar llamados a licitación-, continúan refiriéndose al PASC como el PASC.

El PASC es casi una institución en sí misma, a pesar de que la atención a personas en situación de calle está actualmente dividida en: Programa Calle, dirigido a mujeres y varones adultos y solos; Programa Mujeres con niños, niñas y adolescentes; Programa Centros de cuidado y recuperación, para personas que requieren cuidados transitorios, más el Equipo Móvil de Calle (que contacta a las personas en situación de calle y las orienta y/o traslada hacia los servicios de atención; además realiza acompañamiento a quienes "no acceden" a ir a un refugio a través de coordinaciones para el acceso a los servicios de salud, identidad, alimentación, etc.) y Puerta de Entrada ("lugar de recepción de las personas donde se realiza un diagnóstico primario con la finalidad de valorar el servicio adecuado para la situación derivándolo al centro correspondiente")[5].

Es 21 de junio y hay 1651 personas en situación de calle en Montevideo. A diferencia de otros años de frío polar y de refugios a tope en su capacidad locativa, si nos guiamos por los números oficiales, hoy sobran lugares. Desde mayo de este año hay 1791 cupos disponibles en refugios. Si contamos que 1065 personas pasaron esta noche en refugios, quedan 726 lugares disponibles, mientras 556 personas pernoctaron a la intemperie.

[3] MIDES, *Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle*, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Conferencia de prensa, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social, 21 de setiembre de 2016.

[4] De estas 556 personas, 407 accedieron a ser entrevistadas por los equipos de relevamiento del MIDES.

[5] MIDES, *Atención a personas en situación de calle*, Montevideo, S/F, revisado en octubre de 2016, http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14409/3/innova.front/atencion-a-personas-en-situacion-de-calle

Comparando con los datos del censo de 2011, la población total en situación de calle aumentó un 52,6% (59,4% es el aumento de la población en Centros y 26,3% es el aumento de la población en la intemperie[6]).

La cuenta es fácil. Explicar los cupos que quedan libres es más complejo. La hipocresía es como una enfermedad[7].

El dispositivo de refugio, de centro diurno, de centro nocturno, de centro 24 horas, de centro para mujeres-madres-con-niños-a-cargo, no alcanza desde hace rato. Lo saben quienes son usuarios del sistema. Lo saben los equipos que gestionan los refugios. Lo saben quienes dirigen los programas.

"Si hay algo en lo que no se superó la emergencia es en la situación de calle", reconoció Mayra Aldama, directora nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, entrevistada para este trabajo[8].

En 2015, las autoridades ministeriales comenzaron una especie de autocrítica pública sobre las limitaciones que presenta este modelo de abordaje, reconociendo que *"brinda un techo pero no un hogar"*[9], y que la cronicidad continúa latente. El censo de 2016 registra que 15% de las personas entrevistadas lleva entre cinco y diez años en calle, 13% más de diez años, 11% entre dos y cinco años; mientras que 12,5% lleva entre seis meses y un año.

La ministra de Desarrollo Social se refirió a los refugios como "depósitos" de personas que están en situación de calle: *"Nosotros inventamos estas cosas pero ahora queremos hacerlas mejor, buscar caminos de autonomía, no un depósito, por bueno que sea, por bien atendido y por buenos equipos que tengamos, que sea el lugar al que se concurre para terminar vegetando"*, dijo Marina Arismendi a fines de julio de 2015 durante la conferencia que brindó en Montevideo Volker Busch-Geertsema, coordinador del Observatorio Europeo sobre Personas Sin Hogar.

"La realidad de las personas en situación de calle la vemos todos los días. Hemos recorrido un camino de muchos avances, pero si decimos que esto que logramos es lo máximo a lo que podemos aspirar, estaremos condenando a muchas generaciones a que no puedan salir de la calle", sostuvo Arismendi.

Por su parte, Busch-Geertsema señaló: *"Cuando en un país hay personas sin hogar, hay déficits en políticas públicas. La gente no llega a la calle sola, sino porque hay un Estado que no está dando las respuestas adecuadas: déficits en políticas de vivienda accesible; de salud mental; de atención a personas con consumo problemático de drogas; ausencia de políticas laborales; ausencia de cuidados a quienes son dada de alta de hospitales o a quienes egresan de la*

6 MIDES – DINEM, Censo 2016, op. cit.

7 La Chancha, "De la escuela al hospital", *Es así*, Montevideo, Independiente, 2004.

8 Entrevista a Mayra Aldama realizada por Azul Cordo el 7 de junio de 2016 en MIDES.

9 MIDES, "La vivienda primero", 31 de julio 2015, http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/56959/3/innova.front/la-vivienda-primero Disponible: enero 2016.

privación de libertad; déficits en políticas para personas víctimas de violencia doméstica; entre otras"[10]. Y recordó que *"la vivienda es un derecho humano fundamental"*.

El experto remarcó que los refugios son una estrategia que trabaja sobre la emergencia: ofrece un techo pero no un hogar en el que las personas puedan desarrollar su proyecto de vida. *Housing First* es una alternativa a los "sistemas de escalera" que proponen distintas instancias de convivencia previa a la adquisición de una vivienda individual. Los sistemas de escaleras se legitiman bajo el entendido de que las personas no están preparadas para vivir solas y que deben pasar por etapas previas. Busch-Geertsema criticó estos sistemas por ineficaces: la enorme mayoría nunca accede a la vivienda individual y se pierden en cualquiera de las etapas anteriores. "Housing First *pretende solucionar el sinhogarismo, no gestionarlo"*. *Housing First* (la vivienda primero) es una propuesta de desinstitucionalización, descentralización y de apoyo individualizado en el que las personas acceden directamente a la vivienda, sin pasar por refugios, que no se ha implementado hasta el momento, a pesar de haber sido anunciada hace más de un año.

El frío nos recuerda que no hay quietud posible[11]

En la década que lleva de implementación, con numerosos rediseños a partir de evaluaciones, recomendaciones y reestructuras del MIDES[12], el programa de atención a personas en calle ha pasado de formular una estrategia de intervención más clásica respecto a esta población -con enfoques centrados tanto en causas individuales que responsabilizan, e incluso culpabilizan, al sujeto, como en las causas estructurales que pueden haber derivado en el sinhogarismo- a buscar abordajes más integrales desde una perspectiva de "restitución de derechos"[13], lo que supone políticas de protección y asistencia transitoria, con investigación y actualización del diseño del programa, considerando a los/as usuarios/as de refugios como sujetos de derecho y no meros destinatarios de esta política pública[14].

---

[10] MIDES, Op. cit.

[11] URBANO, Manifiesto Fanfárrico, Montevideo, junio 2015, http://cultura.mec.gub.uy/innovaportal/v/3502/8/mecweb/urbano?lef menuid=3502

[12] Chávez, Jorge. Informe "Sistematización y construcción de estrategias y herramientas para la inclusión social de personas en situación de calle. 2011-2013", Facultad de Psicología, Montevideo, Universidad de la República, 2014; Ciapessoni, Fiorella. "Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones sin domicilio", El Uruguay desde la Sociología VII. Depto de Sociología- FCS, Montevideo,UdelaR, 2009, en: http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/el-uruguay-desde-la-sociologia-vii/, pp. 103-120; Ciapessoni, F. Informe: Situación de calle desde una perspectiva de género y el trabajo de atención directa, Montevideo, MIDES, 2014.

[13] MIDES (2015b), Atención a Personas en Situación de Calle, http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/55061/1/calle-_-comision-de-poblacion-y-desarrollo.pdf, disponible: enero 2016.

[14] Camejo, Soledad. *Situación de calle y Ley de Faltas. Continuidades y rupturas en las políticas de abordaje a las personas en situación de calle, a partir de la aprobación e implementación de la Ley de Faltas*. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014. p.16.

No obstante, el exPASC continúa con un enfoque de acción emergencial (sacar a la persona en situación de calle de pernoctar a la intemperie), al que le suma con un plan de trabajo posterior con aquellas personas usuarias de refugios focalizado en una inclusión social a través de la obtención de un empleo, considerando que su objetivo principal es "contribuir a la reinserción sociocultural y laboral de las personas y familias en situación de calle"[15].

Siguiendo a Camejo, puede afirmarse que las políticas desarrolladas desde el MIDES han tenido una impronta homogeneizante, uniformizante y hasta disciplinante de la pobreza[16]. Ejemplo de ello es que, desde 2010, los refugios tienen tres niveles, con distintos grados de "exigencias" para la población en situación de calle, que suponen un "egreso" estimado de cada persona usuaria de refugios en un plazo de entre seis meses y un año, lo que genera una serie de dificultades en la intervención y el proceso de trabajo con la población.

La literatura nacional especializada destaca el escaso conocimiento que existe acerca de qué factores y circunstancias preceden a que, en algún momento de sus vidas, las personas atraviesen una situación de calle. A esto se suma que son casi inexistentes los estudios académicos que contemplen la perspectiva de género en la problemática, como también escasos los trabajos que analicen las características de la intervención que se despliega desde la órbita estatal tanto para varones como para mujeres[17].

El censo de 2016 pone luz sobre el primero de los puntos señalados arriba, al informar que el 56% de los entrevistados declaró que el motivo principal que desencadenó su situación de calle fue la "ruptura de vínculos"; 30% dijo que fue por consumo problemático de sustancias y 20% por insuficiencia de ingresos. A su vez, el 62% tuvo trayectorias previas en *instituciones totales* (47% declaró institucionalización por conflicto con la ley en algún momento de su vida; 30% estuvo institucionalizado/a en centros del INAU), aunque haber estado institucionalizado/a en cárcel, INAU o instituciones psiquiátricas no haya sido identificado explícitamente como motivo desencadenante de la situación de calle por parte de la persona censada. Ninguno de estos ítems fue desagregado por sexo-género ni edad.

A pesar de la formulación de "estrategias personalizadas" para atender cada caso, la falta de respuestas integrales conlleva a la persistencia del problema y, por lo tanto, a su agravamiento. Gil enfatiza que las situaciones de exclusión social deben pensarse como procesos en los operan distintas variables: familia, educación, barrio y ocio; cuatro "instituciones intermedias" que solían funcionar como redes de apoyo, de contención y de control

15 MIDES. Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, Montevideo, noviembre 2013.

16 Camejo, Op. cit., 2014.

17 En este sentido se destaca el informe de Ciapessoni, F. *Situación de calle desde una perspectiva de género y el trabajo de atención directa*, Montevideo, MIDES, 2014, p.44.

del orden social pero que, "erosionadas" en las últimas décadas, pueden también conducir a la exclusión[18].

El sociólogo español remarca la importancia del *tiempo* como factor clave para operar desde las políticas públicas sobre el sujeto para no sólo frenar sino también revertir un proceso de exclusión. A la vez, exhorta a reflexionar sobre la acción de políticas sociales que se lleven a cabo referidas a la pobreza, sin perder de vista la urgencia de la intervención, pero con un trabajo previo de reflexión que encuadre en categorías conceptuales el problema, sin *"retóricas especulativas o en definiciones sutiles que tampoco aportan nada en la práctica"*[19] y evitando que las intervenciones profundicen el sufrimiento que las personas destinatarias del programa ya tienen en sus vidas. La homogeneización de abordaje de los equipos PASC, cuando registran que el tiempo para trabajar un egreso del programa no alcanza o se contradice con los tiempos individuales de la persona en situación de calle, invisibiliza y limita la particularidad de cada caso. Esto genera procesos de despersonalización o deshumanización cuando hay "inflación burocrática" en el abordaje de situaciones. De allí que Gil advierte: *"Si uno se limita a seguir el procedimiento en cada caso, no aplica el criterio de investigar el sufrimiento que causa en los demás"*[20].

El autor subraya que al sustituir el paradigma moderno de la acción por el de la reflexividad, éste roza muchas veces la cultura moral y se extiende el código ético empresarial, que remite a cuestiones de *"beneficios"*[21] y de *"instrumentalización de medios para conseguir los fines"*, lo que redunda en reforzar las responsabilidades individuales sobre la exclusión, y en mensajes que remiten a la cultura del esfuerzo y de que triunfa el que quiere.

En este sentido, Gil afirma que: *"No puede entenderse la exclusión si no se comprende antes el ámbito social y cultural en el que vivimos, los valores que nos gobiernan y hacen que tengamos un cierto sentido y sentimiento de las dimensiones de la pobreza o de la marginación del otro. No se pueden articular planes coherentes que luchen contra las exclusiones si dichos planes no son previamente coherentes con los valores culturales de la época, con el sentido moral de la misma"*[22].

Entonces, ¿qué valor moral expresa el PASC? El de la cultura del trabajo y de la inclusión social a través de la dimensión laboral, lo que va unido al valor del esfuerzo individual, descontextualizando -finalmente- las causas (bio-psico-sociales, vinculares, económicas, políticas, culturales) que produjeron (y producen) la situación de calle.

Desde el MIDES se relaciona directamente la obtención de un empleo con el bienestar de las personas: *"El hecho de poseer un trabajo permite no solo tener una fuente de ingresos, en general la principal, sino también establecer un espacio para el desarrollo y la integración*

18 Gil, Fernando. La exclusión social, Barcelona, Ariel, 2002, p.48.
19 Gil, Op.cit., p. 128.
20 Idem, p. 74.
21 Idem, p. 54.
22 Idem, p. 24.

de las personas"[23]. Afirmación que coincide con lo expresado por el expresidente de la República, José Mujica, consultado por la inserción de personas que están en calle: *"¿Qué es 'poderlos incorporar'? Que tengan hábitos de laburo"*[24].

En este sentido vale contraponer una puntualización de Gil: en su estudio, el sociólogo no incluye al trabajo[25] entre las instituciones intermedias -nombradas anteriormente- que podrían propiciar la contención de un proceso de exclusión porque el trabajo está *"en buena parte afectado por la propia exclusión"*[26]. Cabe preguntarse: ¿Qué tipo de salida laboral puede alcanzar una persona que tiene bajos niveles de escolarización[27] y formación, además de situaciones precarias de vivienda y de redes sociales de afectos? Puestos de trabajos mal remunerados, precarios, informales, que redundarán en dificultades para solventar un hogar y lograr autonomía. Por ende, también tendrá mayores dificultades en generar y sostener relaciones igualitarias de poder, afectivas, sociales, económicas.

El trabajo sigue estructurando el orden social y organizando el universo de las clases populares[28]. Asimismo, las dinámicas de individualización están lejos de equivaler a formas de autonomía y de libertad personal; más bien se acercan a la inestabilidad, a la imposibilidad de apostar a un acceso colectivo al progreso, a exigencias de responsabilización y de "activación" impuestas por las instituciones, así como la emergencia de una nueva moral de la cuestión social[29].

En su análisis sobre el programa de atención a personas en calle, Camejo entiende que los datos recogidos de las evaluaciones del programa *"son principalmente de índole cuantitativa y sobre el funcionamiento de los centros del PASC (...) enfocado a la administración de los recursos del programa, a estandarizar procedimientos, a objetivizar y clasificar a la población"*[30]. Como advierten Kessler y Merklen, en la última década, no es que el Estado esté ausente o haya abandonado completamente las prestaciones sociales, sino que se ha reorientado institucionalmente: *"Allí donde los sectores populares tienen necesidad de un mundo más estable, allí donde necesitan una jerarquización de los riesgos que parecen multiplicarse y acechar de todos lados al mismo tiempo, las políticas institucionales persiguen simplemente la distribución de recursos y la provisión de herramientas para que cada quien pueda presentarse mejor pertrechado al combate"*[31].

23 MIDES, Op. cit, 2013, p. 41.

24 Fragmento de entrevista a José Mujica que aparece como parte del material de archivo del documental audiovisual del centro cultural Urbano titulado *"¿Bailarías un tango con alguien de la calle"*, Montevideo, 2015.

25 N. de la A.: Entendiendo por "trabajo" al empleo o trabajo remunerado.

26 Gil, Op.cit., p. 49.

27 "El 55% de la población en situación de calle no supera primaria (es decir no superan los 6 años de educación formal), siendo 82% quienes no superan los 9 años de escolarización", MIDES-DINEM, Censo 2016.

28 Kessler, G., Merklen, D., *una introducción cruzando el atlántico*, Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?, Buenos Aires, Paidós, 2013: 14.

29 Kessler, Merklen, Op. cit., pp.15-16.

30 Camejo, Op. cit, p.17.

31 Kessler, Merklen, Op. cit., p. 16.

La situación de calle funciona como una *"forma paradigmática de exclusión, debido a la escasa resistencia a la culpabilización sobre los sujetos y un panorama propicio para ocultar las causas estructurales de la situación de calle (...)"*[32]. Por ello son necesarias respuestas intersectoriales que deben brindarse conjugando políticas de vivienda, de ingresos, de trabajo, de salud y de educación. Éstas deben tener en cuenta la dimensión relacional que tiene cada destinatario/a de esta política pública con el entorno, sabiendo la continua movilidad y deriva que llevan en el espacio físico, que opera en detrimento del fortalecimiento de redes que podrían articular respuestas eficientes para modificar la situación de calle.

Retomando a Wacquant[33] cabría analizar desde qué lugar este paternalismo del Estado, a través de programas que ofrecen un refugio momentáneo y finito, instaura una disciplina punitiva capaz de obligar a personas en situación de calle a cumplir con derechos y obligaciones exigidas a cualquier otro/a ciudadano/a, a pesar de estar en desigualdad de condiciones respecto del resto de la ciudadanía que tiene un hogar estable y, en consecuencia, mayor estabilidad emocional, familiar, educativa, laboral y sanitaria (entendiendo el acceso a la salud desde una dimensión integral). El PASC roza cierta constitución como "empresa de moral pública" que homogeiniza a la población en situación de calle desde sus "deberes de ciudadanía": les exige cumplir con sus obligaciones a pesar de que, como Estado, no está garantizando una de sus principales funciones en tanto garante de derechos básicos para llevar una vida digna.

En su última formulación de objetivos, el PASC se define como *"un programa de inclusión social dirigido a personas en situación de calle que desarrolla acciones tendientes a la restitución de derechos vulnerados. Su objetivo es promover el ejercicio de derechos y la autonomía"*[34].

El paradigma de "restitución de derechos" refiere a las estrategias institucionales dirigidas a reestablecer los derechos vulnerados o a evitar su amenaza de vulneración, entendiendo a su vez que las mismas forman parte de un proceso dinámico e histórico. Las intervenciones de restitución de derechos estarían orientadas según lineamientos programáticos derivados de una mirada integral desde la óptica de los derechos.

En este sentido: *"Se considera que existe vulneración de derechos cuando hay acciones u omisiones del Estado que, a través de sus instituciones, familia y/o comunidad, impidan o nieguen el disfrute y/o ejercicio de uno o más derechos. Por su parte, se entiende por amenaza de vulneración de derechos, aquellas acciones u omisiones del Estado que a través de sus ins-*

[32] Como son: "Carencias en las políticas de vivienda, problemas económico-sociales, desigualdad, falta de oportunidades en el mundo del trabajo, rigideces institucionales, falta de autonomía, etc.", Camejo, Op. cit., 14.

[33] Wacquant, Löis. Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado, Siglo XXI Editores, Argentina, 2007, pp. 261-262.

[34] MIDES, Atención a Personas en Situación de Calle, http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/55061/1/calle-_-comision-de-poblacion-y-desarrollo.pdf, Montevideo, 2015, disponible: enero 2016.

tituciones, familia y/o comunidad interfieran u obstaculicen el disfrute y/o ejercicio de uno o más derechos o el acceso a una igualdad de oportunidades para que niños, niñas y adolescentes logren su desarrollo integral y pleno."[35]

Por lo tanto, que desde el PASC se formule como objetivo la "restitución de derechos" permite interpretar que el Estado uruguayo entiende que, en cierta medida, vulneró y/o amenazó el acceso a los derechos humanos y debe actuar como garante del acceso a los mismos. Sin embargo, no explicita qué derechos son o han sido amenazados o vulnerados (aunque podría interpretarse que se refieren en especial a los derechos denominados de *primera* y *segunda* generación). Si bien vale recordar que los derechos humanos son inherentes a cada persona, y que están interrelacionados, que son interdependientes e indivisibles, insistimos en la necesidad de que quienes formulan y diseñan esta política pública expliciten qué derechos entienden que han sido vulnerados, para así proponer intervenciones específicas -interdisciplinarias e interinstitucionales- en políticas públicas concretas para la población en situación de calle.

Explica la directora nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración del MIDES, Mayra Aldama: *"El programa busca ser un pasaje por un centro de atención que permita generar un encuentro entre la persona y la matriz de protección social. La persona que llega a un centro de atención a personas en situación de calle, por ejemplo de mujeres solas, tienen una cantidad de recorrido de exclusión a la cual hoy la matriz de protección social no tiene capacidad de dar respuesta y generar garantías. Nosotros podemos trabajar sobre la capacidad de generar autonomía. Es garantía de poder tomar decisiones sobre qué rumbo quiere que tenga su vida y estar expuesto a riesgos. (Pero) Estamos lejos de generar autonomía. El equipo puede restituir cuando eso es posible, cuando puede restituir redes de las personas. En el caso de algunas mujeres, han quedado aisladas de sus redes, tras años de ser víctimas de violencia, o por tener largas trayectorias de institucionalización (INAU) o de haber estado privadas de libertad. Las mujeres que están en situación de calle suelen pertenecer a estratos sociales que suelen tener muy pocos recursos a nivel primario. Ojalá tuviéramos redes donde sea 'el departamentito para la nena', pero desafortunadamente tenemos -con suerte- a una madre, una tía o un hermano, que vive en el mismo hacinamiento, en el mismo asentamiento, la misma precariedad*[36]*. Luego está el mercado de trabajo, como agente ordenador y generador de ingresos.*

[35] *Magistris, Gabriela. Transformaciones institucionales en las prácticas locales restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el conurbano bonaerense*. Ponencia presentada en V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 4, 5 y 6 de noviembre de 2009. Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE10/Ponencia_Magistris_IIGG.pdf, marzo 2016, p. 4.

[36] El 55% de quienes señalaron en el censo 2016 que la "ruptura de vínculos" fue el principal motivo desencadenante de la situación de calle, tiene a su madre o a sus hermanos como aquellos familiares con los que mayor contacto tiene, que no están en situación de calle y que son sus principales redes de apoyo y contención. (MIDES-DINEM, 2016)

Luego está la vivienda. Todo eso debería suceder para fortalecer la autonomía de una persona y protegerla frente a los retos."[37].

Aunque la formulación de los objetivos del PASC ha pasado de la intervención emergencial a una concepción más diversa de quienes conforman el universo de personas en situación de calle, que debe ser abordada desde una perspectiva de derechos, las acciones no han superado la tendencia de las políticas de interpretación de las necesidades a transformarse en una administración de la satisfacción de necesidades[38]; por ejemplo, a través de objetivos como la "reinserción sociocultural y económico-laboral" de los destinatarios del PASC en la articulación coyuntural con otros programas y planes sociales.

Las políticas sociales son un campo de disputa para la interpretación de necesidades *"tanto políticas (quiénes pueden proponer interpretaciones) como simbólicas (qué necesidades aparecen como evidentes y legítimas para un conjunto social)"*[39]. La necesaria transversalización de género que requiere el PASC implicaría trascender esta perspectiva clásica del enfoque de políticas sociales basadas en *necesidades*, para dar lugar a la consideración de las *demandas* y *potencialidades* de las usuarias del programa específico, apuntando a la construcción y el ejercicio de una ciudadanía activa[40], empoderada y autónoma en la toma de decisiones.

El Estado tiene un papel primordial en la construcción de condiciones de igualdad para varones y mujeres, puesto que las intervenciones públicas distribuyen recursos materiales y oportunidades de reconocimiento simbólico entre varones y mujeres. En la medida en que, por caso, el PASC generalice cada vez más sus objetivos, en vez de especificar y explicitar cómo abordará -a través de un dispositivo limitado como los centros diurnos y nocturnos- situaciones heterogéneas que derivan en el sinhogarismo, se alejará, a su vez, de una perspectiva de género que permitiría visibilizar las distintas razones por las que hombres y mujeres llegan a una situación de calle.

Podría señalarse la necesidad de complejizar las estrategias de intervención, pero para ello debe partirse de conceptualizaciones claras y compartidas por parte de los equipos de intervención respecto a la población a intervenir, desde una concepción igualitaria (y heterogénea) de las personas en situación de calle que, sin embargo, no homogeinice sino que promueva la diversidad de abordajes y sus consecuentes dispositivos.

---

37 Entrevista a Mayra Aldama realizada por Azul Cordo el 7 de junio de 2016 en MIDES.

38 Fraser, Nancy, "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío", Revista Debate Feminista, Marzo, 1991, p.29.

39 Magistris, op. cit., p.6.

40 Giménez Mercado, Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier (2010). "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", en Cuadernos del CENDES, vol.27, núm.74, mayo-agosto 2010, Caracas: Universidad Central de Venezuela, p. 59; Rodríguez Gustá, Rodríguez Gustá, Ana Laura (2010). "¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Construcciones acerca de la desigualdad de género, la ciudadanía de las mujeres y la participación", aceptado para su publicación en Revista Política y Gestión, 2010, pp. 8-9.

En este sentido, las estrategias deben trazar redes entre actores, que garanticen la mayor sostenibilidad de los proyectos de vida a los que aspiren las personas usuarias del programa. Se habla de acceso a la salud, a la educación y al trabajo, casi como una fórmula de éxito abstraída de las dificultades cotidianas. La conjunción del acceso a estos derechos debe ir en formatos amigables y flexibles, adaptables a contextos y participantes, contando con cupos de formación y empleo como trabajo protegido, servicios de salud comunitaria -abierta e integral- y espacios culturales libres y gratuitos (como la experiencia de Urbano).

Al decir de Merklen, la política social tiene que ser *"un espacio de creatividad, de reflexión y de movimiento, de creación de espacios de socialización nuevo"*[41] y, por ende, imaginar espacios de vida nueva, en lugar de seguir corriendo detrás del mercado.

"Vivir en el refugio no es vida"

"Es esta una de las tantas noches en que miro la lamparita amarillenta del cuarto y observo a mis compañeras descansar. Acá se reúnen muchas historias, muchas frustraciones y deseos, y la noche no logra apaciguar el deseo de no estar aquí. Vendrá rápidamente otro día, horas buscando qué hacer, esperando refugiarse otra vez. Busca otro camino compañero, éste no te lo deseo. La calle no es hogar para nadie"[42].

Los principales motivos sobre la "no utilización de los refugios" señalados por las personas en situación de calle censadas este año fueron: problemas de convivencia (20%) y dificultades (distancia, horarios, etc.) en la derivación (18%)[43].

Más allá de las reformulaciones del programa, en entrevistas realizadas a usuarios/as de refugios en los últimos cuatro años, se repiten las historias de discrecionalidad en el trato recibido en Puerta de Entrada y en los centros: sanciones aleatorias, evaluaciones morales sobre comportamientos individuales -escasamente relacionados a los objetivos del programa-, sobreintervenciones en la vida privada de los/as usuarios/as y escasa o nula contención en derivaciones/internaciones cuando se detectan casos de consumo problemático de sustancias[44].

A esto deben sumarse diversas dificultades para solventar un hogar propio aún teniendo un empleo -debido al escaso salario y los altos costos de vida del país-[45]. En el caso espe-

41 Cordo, Azul. "Promesas incumplidas", Montevideo, *Brecha*, 16 de junio 2016, http://brecha.com.uy/promesas-incumplidas/

42 Anónimo, Carta escrita en refugio nocturno femenino, octubre 2016.

43 MIDES-DINEM, Op. cit., 2016.

44 "El 80% de los entrevistados declara consumo 'de algún tipo de sustancia'. Las más consumidas, alcanzando al 60% entre los consumidores, son el alcohol y la pasta base, seguidas por la marihuana con el 40%. Para las sustancias mencionadas el consumo mayoritariamente es diario (6 de cada 10 entrevistados así lo declaran)". En: MIDES-DINEM, 2016.

45 En el Censo 2016, 7 de cada 10 personas relevadas declaró trabajar, "aunque la inserción laboral es de carácter precaria y de bajos ingresos". Las tareas más frecuentes son cuidacoches (60%), vendedores ambulantes,

cífico de las mujeres, dificultades para rearmar una vida solas, debido a las escasas oportunidades laborales y a la imposibilidad de articular redes que colaboren en el cuidado de sus hijos a cargo, culpabilización por su situación de vida, etcétera.

Entre los motivos que desencadenaron la situación de calle, más arriba señalamos en un alto porcentaje la "ruptura de vínculos", pero no se puede desestimar ni ver como un dato aislado que el 5% de las personas censadas dijo haber terminado en la calle por "violencia", aunque no se especifique a qué tipo de violencias se refieren.

Si bien no se distingue en estos procentajes de respuestas cuánto respondieron los varones y cuánto las mujeres, y considerando que el sinhogarismo sigue siendo un fenómeno altamente masculinizado[46], vale decir que desde 2013 se ha registrado un incremento de la población femenina en calle[47], parte de la cual -especialmente aquellas con niños, niñas y adolescentes a cargo- se fue de su hogar por vivir situaciones de violencia basada en género, quedando en la calle, probablemente sin ingresos económicos que le permitan mantenerse y sostener su núcleo familiar de manera autónoma. A pesar del crecimiento numérico de mujeres y de mujeres con niños, niñas y adolescentes a cargo, los abordajes desde los diversos programas focalizados en estas poblaciones siguen siendo fragmentarios, estigmatizantes y asistencialistas: *"En puerta del entrada del Mides le dijeron que no tenían lugar para ella. Luego le ofrecieron llevar a la niña al INAU y a ella a un refugio"*[48].

Para el caso de las usuarias solas, las uniones conyugales operan muchas veces como situaciones de vivienda alternativas al refugio, porque las habilita a vivir en una pensión o en la casa de la pareja. Esto es interpretado por los equipos técnicos como la "necesidad" de estas mujeres *"de sentirse amadas y de pertenecer a un hogar"*[49]. Esta interrupción de la continuidad en el programa dificultad el abordaje de los equipos y su continuidad en el proceso de trabajo con las usuarias, debido a la "discontinuidad" de la presencia de ellas (mujeres y mujeres trans) en los refugios: *"Se van con su compañero, consumen y 'vuelven peor' y hay que retomar el trabajo"*[50].

La identificación de esta dependencia de una pareja masculina por parte de las mujeres interpela aún más la necesidad reforzar como línea de acción las autonomías personal,

ferias, ómnibus o la calle (20%). En: MIDES-DINEM, 2016.

46 Ocho de cada diez personas que están en situación de calle son varones, "siendo más marcada esta característica en la población a la intemperie", en: MIDES-DINEM, 2016.

47 Uypress, "'Explosión' de mujeres en situación de calle"; Montevideo, http://www.uypress.net/uc_40092_1.html, Disponible: 8 de mayo de 2013.

48 Subrayado, Madre con hija pequeña pide ayuda por caso de violencia doméstica, Montevideo, 27 de agosto 2016, http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/59320/madre-con-hija-pequena-pide-ayuda-por-caso-de-violencia-domestica

49 Ciapessoni, Fiorella. Informe: Situación de calle desde una perspectiva de género y el trabajo de atención directa, Montevideo, MIDES, febrero 2014, p.44, en: http://ladiaria.com.uy/media/attachments/Informe_mujeres_Fiorella_Ciapessoni_1.pdf

50 Idem.

física, económica, política y afectiva de las mujeres como sujetas de derecho. Ello debe ir acompañado de políticas económicas, sociales y laborales que fortalezcan la emancipación de las mujeres, así como la necesidad de establecer como condición en los pliegos del MIDES, para organizaciones de la sociedad civil que gestionen centros diurnos y nocturnos, la formación y capacitación continua de los equipos en derechos sexuales y reproductivos, en diversidad de género, en violencia de género, en igualdad de oportunidades.

Según el relevamiento de Ciapessoni, la oferta de trabajos remunerados a los que acceden las usuarias (en general, en empresas de limpieza) es escasa y además, a muchos de los requisitos laborales no se pueden ajustar, por ejemplo, cuando deben trabajar en el horario nocturno.

Lo señalado respecto a la necesidad de formación y sensibilización de los equipos técnicos respecto a la diversidad sexual y de género remite también a la presencia de mujeres trans en refugios de mujeres y las dificultades de abordaje que presentan los técnicos para con estas usuarias, tanto a nivel de intervenciones en los refugios como para cumplir con el objetivo de su inserción laboral. De las entrevistas que Ciapessoni realizó para su informe en 2014, se interpreta una seria dificultad en los equipos para entender qué implica tener una identidad de género trans y para articular esta construcción identitaria con la de las bio-mujeres (siguiendo a Preciado[51]). Para los técnicos, las trans son "ellos", las trans son el sinónimo de una persona que vive con VIH, reforzando este estigma con la crítica de que "no se cuiden" en sus relaciones sexuales y que puedan ir "transmitiendo la enfermedad" (sic). También consideran que en las trans el "combo" (como llaman a la sumatoria de consumo problemático y padecimiento psiquiátrico) es "más acentuado"[52].

El ejercicio de los derechos supone el ejercicio de una ciudadanía activa, y para que ésta se logre no basta con que el Estado considere la igualdad de todas las personas ante la ley y enuncie que garantizará el acceso a los derechos. Debe promover y garantizar efectivamente este acceso, pero además debe establecer ciertos mecanismos -como políticas focalizadas según género/raza/edad de la población- para que exista la equidad de género y se construya el camino hacia las igualdades de género, de trato, de oportunidades, bajo el principio de no discriminación.

La incorporación de la perspectiva de género al análisis de la pobreza ha permitido ver otros tipos de pobreza más allá de la carencia de ingresos, que deben ser tomadas en cuenta en las estrategias de lucha contra ella: pobreza de tiempo, pobreza de oportunidades y de trabajo, la pobreza al interior de los hogares, la falta de vínculos sociales, la limitación de libertades políticas, entre otras. Sin embargo, en muchas ocasiones, tanto la medición como el análisis de la pobreza siguen siendo *ciegos* a las desigualdades de género.

[51] Preciado, Beatriz. Testo Yonqui, España, Espasa, 2008.
[52] Ciapessoni, F. Op. cit., pp. 39-40.

A la vez, para evitar que la intención de transversalizar la perspectiva de género en esta política pública acabe en otra maraña burocrática, o en un pliego de licitación reformulado desde lo políticamente correcto, recomendamos que la Dirección de estos programas reflexione profundamente sobre la condición humana en varones y en mujeres, así como sobre los consumos problemáticos de sustancias, para dejar de patologizar sólo a unas y de naturalizar el alcoholismo en ellos; para rever nuestras construcciones sobre estos "otros", sobre estos cuerpos intervenidos de manera constante y cotidiana por diversas y yuxtapuestas políticas sociales; cuerpos públicos, expuestos a la luz del sol, a la lluvia torrencial, al bastonazo y maltrato policial, al juzgamiento soterrado del vecino, a la intervención psiquiátrica y a la evaluación de la asistente social.

Atorrantes
vagos
drogadictos
marginales
pobres
muertos de hambre
inadaptados
mugrientos
¿A quién le importamos?[53]

El 20 de agosto de 2013 se aprobó la Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos (Nº 19.120), como parte de los 15 puntos de la Estrategia por la vida y la convivencia trazados por el Gabinete de Seguridad durante la presidencia de José Mujica, "ante la emergencia de 'la violencia' como problema prioritario para la población"[54], construyendo este problema desde la lógica de la criminalización y represión.

Para ello se definió: *"Una acción decidida y sistemática de prohibir el uso del espacio público para dormir o acampar como una estrategia que apunta a garantizar los derechos humanos, en primer lugar de quienes duermen y viven en la calle (...) incluso cuando [la persona] no lo desee o demuestre una actitud contraria (...) y como una decisión de hacer valer los derechos de todos los ciudadanos"*[55].

La ley establece que si una persona es encontrada acampando o pernoctando más de dos veces en espacios públicos, será "castigada con pena de 7 a 30 días de prestación de trabajo comunitario", y si se niega a realizarlo, esos días se cumplirán en prisión.

En dos años de aplicación, casi 2.500 personas fueron retiradas a la fuerza de los espacios públicos: 2.420 uruguayos y 22 inmigrantes; 60% tienen menos de 35 años, 90% son

---

[53] Fragmentos de testimonios en documental "¿Bailarías un tango en la calle?, de Jorge Fierro, Urbano, 2015.

[54] Presidencia de la República, Estrategia por la vida y la convivencia, https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf, consultado: octubre 2016.

[55] Idem.

hombres y 47% posee antecedentes penales, informó Gustavo Leal, director de Convivencia y Seguridad Pública del Ministerio del Interior (MI), a fines de julio de 2015[56].

Como señala Camejo, esta ley ha implicado un *"quiebre en la perspectiva que se tiene sobre los sujetos y en las intervenciones sobre ellos: hay un pasaje de sujeto vulnerado y de respeto por su libertad en el espacio público, a la de sujeto en falta, objeto de la privación correccional de su libertad"*[57].

¿De qué nos hablan los cuerpos de quienes están en situación de calle?

La ciudad es una réplica y una representación de quienes la habitamos. ¿Qué nos dice Montevideo de nosotros mismos? ¿Qué nos dice el expulsar a ciertos ciudadanos dos calles más abajo de donde están durmiendo cubiertos por cartones, o llevarlos forzosamente a refugios en Capurro, lejos de 18 de Julio? ¿Qué nos dice la mierda en la puerta de nuestros edificios, los jóvenes achicando en el zócalo de locales que cerraron hace tiempo?

¿Qué tendrá que ver la (in)seguridad con criminalizar el espacio público? ¿Es ésa la respuesta de un Estado que mientras tanto se define como de "bienestar y protección social"?

La inseguridad está más relacionada con el miedo al delito que con un hecho delictivo. Borrar del espacio público a una parte de sus habitantes es encapsularles como potenciales delincuentes, alteradores de un supuesto (e idealizado) orden social, y fijarlos en su condición de *refugiados-marginales-otros-(in)visibles.*

Como señala David Harvey, la ciudad nunca ha sido un lugar armónico, libre de confusión, conflictos, violencia. Parecería sano imaginar otras formas de habitar la ciudad, de transitarla, de apropiárnosla, sin que medien dispositivos de control (ni humanos ni electrónicos).

Proyectar el deseo del derecho a la ciudad para todas las personas es parte de la disputa ideológica que la izquierda tiene por delante. Para que el paso por un refugio sea eso, un paso, y no una noria infinita de dolor y letanía.

La respuesta que el gobierno progresista ha dado en este sentido ha sido punitiva, higienista y patologizante. En las personas que están en la calle, el gobierno ve locos, enfermos, adictos, ladrones y asesinos.

"El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos"[58]. Ejercer este derecho es, al

---

[56] La Diaria, "Calle cerrada. ¿Cómo se viene aplicando la ley de faltas?", Montevideo, 25 de julio de 2015, http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/7/calle-cerrada/, consultado: octubre 2016.

[57] Camejo, Op. cit., p.31.

[58] Harvey, David. "El derecho a la ciudad", 5 de octubre de 2008, en: http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-a-la-ciudad, consultado: octubre 2016.

fin y al cabo, rehacernos a nosotros mismos. La construcción y defensa de este derecho debe incluir las voces y la planificación de todos los actores, sin segregación alguna.

Es en esta plaza
donde desearía
romper la eterna curiosidad,
por abrazarte...
Te mostraría que tu pared,
es más delgada que nuestro temor
a no sentirnos diferentes[59].

[59] Gaviota, Pablo, *Tubos*, Inédito, Urbano, Montevideo, 2016.

El difícil tránsito hacia la inclusión social
De los dispositivos asistenciales hacia las políticas sectoriales universales y el mundo del trabajo

Sandra Leopold Costábile[1], Carolina González Laurino[2]
Ximena Baráibar Ribero[3], Laura Paulo Bevilacqua[4]

Este artículo presenta los resultados de la investigación realizada por el equipo del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en convenio con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, finalizada en 2015. El objetivo del referido trabajo fue estudiar las trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas Cercanías y Jóvenes en Red hacia las instituciones públicas prestadoras de políticas sociales específicas y universales y el mercado formal de trabajo.

Para ello se analizaron los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales, así como los mecanismos concretos de implementación en los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde la perspectiva de los operadores de los programas objeto de estudio y las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos, y mundo del trabajo. El estudio abarcó los departamentos de Montevideo (Cerro), Canelones (Colonia Nicolich

---

1 Doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Trabajo Social (Universidad de la República), Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad de la República), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Asistente Social (Universidad de la República), Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

2 Doctora en Sociología y Ciencias Políticas, opción Sociología (Universidad de Deusto, España). Licenciada en Sociología (Universidad de la República). Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

3 Candidata a doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro). Asistente Social (Universidad de la República), Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales.

4 Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Master en Políticas Públicas (Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República), docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Co-Coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales.

y Aeroparque), Artigas (Bella Unión) y Cerro Largo (Melo). Asimismo, se indagaron las trayectorias individuales de sujetos partícipes de los programas seleccionados, incluyendo su perspectiva en la investigación.

Se utilizaron como técnicas de recolección de la información, el análisis de documentos y la realización de entrevistas. En total se efectuaron, durante los meses de junio a setiembre de 2014, cuarenta y seis entrevistas en referencia al programa Cercanías y cuarenta y dos entrevistas en el programa Jóvenes en Red en Montevideo e interior, en las zonas mencionadas.

Tanto Cercanías como Jóvenes en Red son programas interinstitucionales concebidos como «puentes» que, asentados en acuerdos intersectoriales, conducirían a las familias y a los jóvenes y adolescentes partícipes de ambos programas, hacia los dispositivos institucionales de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y el trabajo formalizado. En este sentido, las dos propuestas programáticas persiguen propósitos de inclusión social para una población que se caracteriza por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza.

Para dar cumplimiento a este objetivo ambos programas conciben dispositivos de cercanía, al mismo tiempo que definen un abordaje de carácter integral, territorial y en comunidad, por un plazo determinado de tiempo. Esta estrategia, supone desarrollar, por un lado, un trabajo con la familia o el joven y/o adolescente – orientado a promover la reflexividad y la problematización de los trayectos biográficos individuales y familiares. Por otra parte, supone abordar la oferta de prestaciones y servicios sociales, con el fin de obtener y adecuar los recursos necesarios para la población atendida.

En consecuencia, analizar y reflexionar acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas interinstitucionales Cercanías y Jóvenes en Red, supone considerar tanto el accionar que se dispone desde estas propuestas, como el que se desenvuelve desde los dispositivos universales y específicos, y desde el mercado formal de trabajo, todo ello observado desde la perspectiva de los operadores del programa, los representantes institucionales correspondientes y las familias, jóvenes y/o adolescentes involucrados.

Si bien, tanto para Cercanías como para Jóvenes en Red, los acuerdos intersectoriales constituyen un punto de apoyo neurálgico para asegurar el acceso a las prestaciones universales y específicas de su población objetivo, una primera línea de exploración de la efectividad de estos acuerdos para el cumplimiento de las metas de ambos programas, arrojan, inicialmente elementos interesantes a considerar. Los operadores y referentes institucionales consultados, casi en su totalidad, parecerían desconocer o tener muy poca información acerca de la existencia formal de las alianzas intersectoriales. Los pocos operadores que expresaron conocer los acuerdos, aludieron a éstos como un acontecimiento que sucedió a nivel central; acontecimiento del cual no se sienten parte. Tal vez derivado de ello, otro aspecto que se destaca es que la estrategia territorial no tiene sus principales bases en los

referidos acuerdos centrales sino en lo que los propios equipos construyen en su zona de trabajo.

De las entrevistas realizadas, surge que hay zonas con tradición de coordinación que pre-existe a los Programas Cercanías y Jóvenes en Red. En esos lugares, el análisis colectivo de las situaciones, la definición de prioridades y la construcción de abordajes coordinados tienen mayor fluidez. Esto aparece como producto de la coordinación local y no tanto de la naturaleza intersectorial de los programas. Priman entonces, los acuerdos informales derivados del conocimiento y de las acciones continúas de quienes comparten cierto territorio.

Conjuntamente con esta valoración positiva acerca de las experiencias de articulación comunitaria, que otorgarían una especie de sostén colectivo, los relatos de los entrevistados también hacen referencia a ciertos inconvenientes para que, de estas coordinaciones resulte la cobertura de las necesidades de la población vinculada a Cercanías y Jóvenes en Red. En este sentido, no parecería verse con claridad, en los dispositivos universales y específicos consultados, una política de priorización que viabilice un acceso diferenciado. O, por lo pronto, no se observa un accionar uniforme. Ciertas instituciones disponen de cupos prioritarios para ser utilizados por los usuarios de ambos programas y otras no. En unos casos no solo no hay priorización de esta población, sino que operan prácticas de rechazo y discriminación, algunas de índole discursiva y otras que se materializan en acciones concretas de no inclusión.

A su vez, el relevamiento realizado expone situaciones donde la respuesta institucional a las necesidades de la población objetivo de los programas en consideración es absolutamente insuficiente. Según el universo consultado, esto sucede en el caso del programa Cercanías, con la temática de la vivienda o con las dificultades de acceso a la consulta de ciertas especializaciones médicas y a dispositivos de atención en salud mental, y con la atención de la violencia doméstica, con inclusión de la figura del varón. En Jóvenes en Red, los entrevistados enfatizan lo limitado del transporte público, fundamentalmente en las localidades del interior seleccionadas, así como la ausencia de oferta recreativa y cultural con posibilidades efectivas de acceso para la población en cuestión.

Particularmente en la educación, los operadores entrevistados reconocen, en su mayoría, modificaciones sustantivas en lo que refiere a la flexibilización de los formatos educativos, sobre todo en lo que respecta a la formación técnica. Al mismo tiempo, concluyen que la ausencia de cupos suficientes a la demanda que se expresa en el territorio, hace que, finalmente, los jóvenes y adolescentes se vean obligados a renunciar a su elección de formación e ingresar a lo que la oferta educativa permita.

En suma, si bien los operadores de ambos programas perciben una mejora en la oferta de recursos que ofrecen los dispositivos universales y específicos, también señalan su distribución desigual, insuficiente y desajustada a las necesidades de los sujetos. A su vez, salvo raras excepciones, no se recogen miradas reflexivas desde los representantes institu-

cionales acerca de la calidad y cantidad en su oferta de servicios, así como en relación a su participación y responsabilidad en lo que refiere a procurar la inclusión de los sujetos más desfavorecidos en los dispositivos universales. Los relatos parecerían exponer instituciones que se presentan convencidas de estar ofreciendo la mejor oferta y, en consecuencia, le correspondería a cada sujeto, interiorizar sus normas de regulación y adaptarse a su dinámica de funcionamiento.

Por otra parte, ambos programas exponen severos inconvenientes para vehiculizar el tránsito de sus destinatarios hacia el mercado formal de trabajo. Los operadores manifiestan problemas provenientes de la estigmatización de la que es objeto esta población por parte de los empleadores, así como insuficiencias de su nivel de formación e imposibilidad de sostener los requerimientos y las habilidades que el mercado formal de trabajo demanda. En el caso de las mujeres se agregan, además, dificultades para conciliar el trabajo con el cuidado de los hijos y las responsabilidades domésticas. Esto daría cuenta de la persistencia de un formato tradicional en la división sexual del trabajo.

Los movimientos que se generan a partir de las intervenciones asistenciales, conducirían a los sujetos hacia otras propuestas de igual carácter, como se percibe con claridad en relación a los programas de trabajo protegido. Puede observarse también que, en el caso de las inserciones que se tramitan hacia el sistema educativo, con las limitantes ya mencionadas, aún en las experiencias de mayor flexibilidad en cuanto a sus formatos pedagógicos y con el acompañamiento de los operadores de las propuestas asistenciales, los jóvenes y adolescentes que ingresan, presentan dificultades para sostener la permanencia en el dispositivo.

De esta manera, parecería ser que los usuarios de ambos programas desarrollan una *movilidad lateral* (Merklen y Kessler,2013; Telles e Hirata, 2010) como resultado de la configuración de trayectorias que solo se despliegan en los ámbitos asistenciales (como en este caso) o en los intersticios o márgenes sociales. En ese espacio, se combina de manera continua y circular, la formalidad con la informalidad y la legalidad con la ilegalidad, sin que sea posible para los sujetos involucrados, trascender el carril por el que transitan.

Dado el tenor de estas dificultades en lo que refiere a obtener y adecuar los recursos necesarios para la población de ambos programas, parece insinuarse la posibilidad de que los operadores de las dos propuestas programáticas tiendan a priorizar su labor con las familias, los jóvenes y los adolescentes, en detrimento de una estrategia que prevé dos líneas de acción, una orientada a los destinatarios y otra a los dispositivos institucionales. Es precisamente en esta dirección que las fuentes empíricas relevadas ofrecen evidencia acerca de la cual se entiende pertinente reflexionar, formular algunas interrogantes y sugerir ciertas explicaciones hipotéticas.

Los operadores entrevistados describen prácticas de acompañamiento, escucha y disponibilidad inmediata a los requerimientos de atención que les extiende la población de ambos programas. Son estos los componentes de la intervención y del vínculo con los ope-

radores, que los usuarios valoran como positivos y que, probablemente, se vean facilitados por los dispositivos de proximidad que ambos programas disponen. Se desenvuelve de esta manera una dimensión afectiva de la intervención, asentada en acciones de cuidado y atención que no debería desestimarse, dada su contribución al reconocimiento social de sujetos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.

Sin embargo, no parecería ser este el único efecto resultante de la priorización del trabajo con las familias, jóvenes y adolescentes. También es posible considerar que ambos programas desarrollen elementos que los aproximen a las *políticas de individuación* o *políticas del individuo*, entendidas como una constelación de intervenciones públicas que se centran en la producción del sujeto e *"intentan comprometer a toda persona para que se asuma al mismo tiempo como un sujeto activo y responsable"* (Merklen, 2013: 46).

Recordando a Robert Castel puede decirse con sus palabras que la individualización es un proceso que implica que *"quien no puede pagar de otro modo tiene que pagar continuamente con su persona, y éste es un ejercicio agotador"* (1997: 397). El autor ya advierte esta tendencia en los procesos de contractualización del ingreso mínimo de reinserción en la Francia de la década del noventa.

> El solicitante solo puede aportar el relato de su vida, con sus fracasos y carencias, y se escruta ese material pobre para perfilar una perspectiva de rehabilitación, a fin de "construir un proyecto", definir un "contrato de inserción". Los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a un derecho. No es cierto que éste sea el trato adecuado para un individuo que es un ciudadano integral (Castel, 1997: 397).

Según Merklen, estas políticas tienden a *movilizar* a cada sujeto –he aquí el sentido último de la categoría de *activación*– con el propósito de que puedan visualizar su cuadro de dificultad, establecer los objetivos para superarlo y diseñar la estrategia más adecuada para alcanzarlo. Todo ello desde un modelo metodológico, que el autor califica de *copresencia,* y que asocia a usuarios y operadores en la realización de las tareas antes mencionadas.

> Cada uno no hace más que seguir su proyecto y lo importante es que haya identificado bien su terreno, que tenga la idea más clara posible de proyecto y que se adentre en lo social lo mejor pertrechado posible para enfrentar cualquier eventualidad (Merklen, 2013: 78-79).

Para la implementación de estas políticas, continúa Merklen, se recurre a medidas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la proximidad y la orientación. De esta manera se pretende que los sujetos trabajen sobre sí mismos para reactivar la voluntad individual y devengan así, responsables de su cuadro vital. Las acciones que procuran el *empoderamiento*[5] de los sujetos constituyen, desde la perspectiva de Merklen, una muestra evidente de esta concepción.

[5] Merklen recuerda que este término surge en los Estados Unidos en los años sesenta del siglo pasado, como una expresión que originariamente refiere al poder de decidir, de participar y de resistir de las comunidades más desfavorecidas y violentadas por políticas de renovación urbana. Luego, en los años ochenta se le vacía comple-

"La idea misma de integración social es ajena a las políticas de individuación", afirma Merklen (2013:78), dada su inspiración liberal que, al mismo tiempo que ignora la existencia de una estructura o sistema social, coloca al sujeto como actor responsable de su propia vida, bajo obligaciones de activación. Estos requerimientos conducen a los sujetos más vulnerados y *menos pertrechados para enfrentar cualquier eventualidad a* unas exigencias a las que no pueden responder ya que carecen de los medios necesarios para ello y *"sufren tanto los mandatos de individuación que los responsabiliza de su suerte como los cantos de sirena que les proponen mayor autonomía y movilidad"* (Merklen, 2013: 56).

No obstante, concluye Merklen, para las políticas de individuación, no hay deuda social con los más desfavorecidos, sino solo individuos que deben activarse y hacerse cargo de sí mismos, aun cuando no estén igualmente provistos para asegurarse por sus propios medios contra las consecuencias de su participación en la vida social y los riesgos de la existencia. En este sentido, es tan desigual la exposición al riesgo como los recursos de los que cada individuo dispone para protegerse de él. Por ello la individuación puede conducir a un incremento de la independencia o libertad social –en personas con mayor capital económico, social y cultural– o puede provocar situaciones de inmovilidad o vacío social en casos en los que el sujeto cuenta con recursos escasos. Hacia quiénes se encuentren en estas circunstancias se dirigen las políticas de individuación, con el propósito de preparar a cada sujeto para la competencia que supone la vida social, desde una perspectiva que, al mismo tiempo que se centra en la "intervención sobre el otro", parece diluir la idea de sociedad como un todo. Cuando la atención política se vuelve hacia el sujeto individual y toda regla social es percibida como un límite a la libertad individual, parecería alejarse el propósito de construir colectivos capaces de proteger a los individuos y sentar las bases de una concepción acerca de la mejor forma de vivir juntos. (Merklen, 2013).

El dilema de la individualización en las sociedades postindustriales es percibido por Robert Castel con una mirada que trasciende la época y el lugar en el que fue escrito, y habilita a repensar las prácticas contemporáneas de intervención estatal en la vida social.

> De modo que la contradicción que atraviesa actualmente el proceso de individualización es profunda. Amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes puedan asociar el individualismo y la independencia, porque su posición social está asegurada, por un lado y por otro quienes lleven su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones (Castel, 1997: 397).

Desde esta perspectiva, la multiplicidad y heterogeneidad de situaciones que puede albergar la vida social, resultante de la singularidad de los recorridos individuales que los vuelve distintivos y únicos para cada sujeto, pueden terminar siendo reducidas a la consideración de la capacidad de cada quién para hacer frente responsablemente a las exigencias

---

tamente de la dimensión política del poder para ser reinterpretada en términos de capacidades individuales para tomar decisiones racionales en un contexto de economía de mercado (Merklen, 2013).

de la vida social. De hecho, observa Merklen, *"el beneficiario debe ser capaz de producir un relato biográfico que muestre que comprende su situación y pruebe los esfuerzos que realiza para superarse a sí mismo"* (Merklen, 2013: 83).

Cercanías y Jóvenes en Red constituyen dos propuestas programáticas que se desarrollan en un contexto de cambio de rumbo en materia de bienestar en el país. Están caracterizadas, entre otros aspectos, por la recuperación de la intervención del Estado en la materia, en tanto se asume que las situaciones de pobreza e indigencia no pueden resolverse exclusivamente en el mercado, sino que requieren de la intervención estatal (Midaglia, 2012).

A su vez, como ya fue indicado, ambos programas son concebidos como propuestas asistenciales que deberían actuar como puente hacia los dispositivos universales, específicos y el mercado formal de empleo. Las referencias empíricas de este estudio posibilitaron identificar dificultades múltiples para la concreción de este propósito, lo que propiciaría una intervención programática centrada en el trabajo con la población destinataria, en detrimento del accionar sobre la oferta de bienes y servicios sociales.

Si bien puede considerarse que estos programas –tal cual han sido definidos y en el marco de las orientaciones que caracterizan la actual matriz de protección– no han sido concebidos como *políticas de individuación*, parecería que los procesos de implementación, así como las limitantes que los dispositivos universales y el mercado de trabajo formal presentan, estarían conduciéndolos en esa dirección. O por lo pronto, habilitarían la incorporación de componentes individualizadores en ambas propuestas.

La reiterada mención a la imposibilidad de *sostener* los requerimientos institucionales y del mercado de trabajo de los usuarios de Jóvenes en Red y Cercanías, a la que hacen referencia operadores y representantes institucionales, ¿supone sujetos no *activados* o no *movilizados*? ¿Dónde radican los sustentos de esta imposibilidad cuando se hace referencia a sujetos vulnerados y sometidos a situaciones de pobreza e indigencia?

La muestra empírica de esta investigación, permite afirmar que no siempre están disponibles los servicios universales y específicos que se requieren, pero cuando esto sí sucede, no parecerían ofrecerse, en todos los casos, en condiciones de apertura y sustentabilidad para los sujetos provenientes de los dispositivos asistenciales. No obstante, las dificultades para el acceso y la permanencia en dichos dispositivos, resulta mayoritariamente comprendida en términos de imposibilidad de *sostenimiento* de los sujetos y no de responsabilidades institucionales.

En este sentido, no bastaría con disponer del bien, recurso o servicio para que sujetos provenientes de los programas asistenciales y que han sido afectados por sostenidos procesos de *desciudadanización,* puedan apropiarse de los mismos, incorporarse y permanecer en los dispositivos universales y específicos. Se requieren *condiciones de apropiabilidad*, fundadas en la disponibilidad de los dispositivos institucionales, que exigen la definición de unas

condiciones o piso mínimo de condiciones, que posibiliten experiencias de ciudadanización y habiliten un sujeto reconocido y receptivo del derecho como tal (Grassi, 2013).

Esto supone, entre otros aspectos, contar con la materialidad que viabilice la efectiva inserción institucional, así como atender a los significados que guardan para estas familias, jóvenes y adolescentes los dispositivos institucionales, las prestaciones y los servicios que el Estado debería disponer. Al mismo tiempo, construir *condiciones de apropiabilidad* demanda acciones específicamente dirigidas a los dispositivos institucionales, orientadas no solo a reflexionar acerca de sus sentidos y modalidades de actuación, sino también a encontrar y poner en práctica, conjuntamente con el resto de los componentes de la matriz de bienestar, políticas de inclusión efectivas para la población proveniente de los programas asistenciales. Esta tarea es tan relevante como difícil, en una contemporaneidad que, como señala Dubet, expone instituciones simbólicamente menos eficaces y en proceso de decadencia, como resultado de la implosión de sus propias contradicciones (Dubet, 2006, 2013).

Con notoria similitud conceptual son comprendidas las dificultades para el acceso al mercado formal de trabajo que exponen las trayectorias de los usuarios de ambos programas. Los operadores y referentes institucionales describen, en un contexto de notoria mejoría en lo que refiere a los indicadores de vinculados al mercado de trabajo, un cuadro problemático para el acceso al trabajo formal de la población objetivo, en el que se entremezclan. Entre ellos se entremezclan, la falta de formación y calificación de los sujetos, con limitaciones de la oferta y resistencias de los empleadores a incorporar a quiénes provienen de los programas asistenciales.

Sin embargo, la imposibilidad de esta población para sostener los requerimientos y las habilidades que el mercado formal de trabajo demanda, se configura, en el discurso de algunos entrevistados, como el factor explicativo fundamental de su desocupación. La imposibilidad de sostenimiento se manifiesta incluso en las experiencias de trabajo protegido.

"A veces llega población para la que no tenemos oferta laboral", afirma un representante institucional entrevistado. Esta expresión parecería validar la observación realizada por Castel ya hace algunos años, de que podría estarse ante solicitantes de empleo que no serían susceptibles de encontrarlo. Por ello, desde su perspectiva, ciertas formas de no empleo, no son exactamente desocupación (Castel, 2006).

El mercado representa, como ningún otro sector, la paradoja de la libre competencia en un registro sistémico de desigualdad de posiciones sociales para quienes participan del llamado libre juego de la oferta y la demanda. Si bien en las sociedades con mayor presencia estatal como la uruguaya, el trabajador es un sujeto de protección social frente a las posiciones claramente diferenciadas del empleador, la concepción misma del mercado de trabajo supone un espacio social liberado a la competencia de sujetos que parten de posiciones sociales muy diferentes entre sí.

Como explica Dubet, tanto las sociedades más equitativas sostenidas en el Estado de bienestar, que han priorizado la igualdad de las posiciones en su concepción de justicia social como las sociedades más liberales han corrido su sistema de legitimación de las desigualdades sociales hacia la idea de la igualdad de oportunidades (2011). Sin embargo, como indica el autor, la ficción estadística de la igualdad de oportunidades en la competencia de posiciones en la vida política, en la educación y en el mundo del trabajo ha dado lugar a la constatación crítica que denuncia la escasa representación de las mujeres, los hijos de obreros, los hijos de migrantes, los discapacitados y otras minorías visibles en las distintas esferas de la vida social (Dubet, 2011: 55). En un intento por superar estos desequilibrios, se ha apelado a la idea de discriminación, induciendo a las minorías a luchar por diferenciarse en la demanda de sistemas de discriminación positiva, que no ha logrado otra cosa que la priorización de las diferencias culturales y la lucha entre los desposeídos para argumentar su particular victimización entre otras tantas apoyadas en la memoria histórica.

Si en el mundo del trabajo la igualdad de posiciones tiende a conservar los derechos adquiridos colectivamente, el supuesto de la igualdad de oportunidades tiende a la competencia de todos contra todos para que "gane el mejor". Esto ha redundado en la estigmatización de quienes no alcanzan los estándares sociales deseables, en la resignación y en la violencia social de una sociedad desigual, que se resiste a apoyar socialmente a los que no se han esforzado lo suficiente. Se pide entonces a estos sujetos que elaboren un proyecto de vida, movilizando sus propios recursos para salir de su situación.

La igualdad de posiciones se sustenta en la imagen de una sociedad "funcional" en el que "las posiciones forman un sistema, aunque sea un sistema de explotación". Por el contrario,

> Dado que las oportunidades conciernen a los individuos, estos deben ser activos y movilizarse para merecerlas. Lo que está en juego en la sociedad dejan de ser las instituciones y pasan a ser los individuos, a los que se pide que triunfen y aprovechen las oportunidades. Las posiciones son así menos un estatus asegurado que oportunidades y obstáculos, recursos y desventajas, redes y capitales. Desde entonces, la sociedad ya no es considerada como un orden más o menos justo o integrado: se vuelve una actividad cuyo dinamismo y cohesión resultan de la acción de los actores mismos (Dubet, 2011: 61).

Este esquema, "que ubica a los actores en una competencia continua", supone "una sociedad activa y eficaz porque moviliza el trabajo y el talento de todos", proponiendo un pasaje desde las políticas universales a políticas dirigidas sobre sectores, riesgos y oportunidades específicas que coloca al beneficiario de la ayuda social más que como víctima, como responsable en el logro de su proyecto personal (Dubet, 2011: 61-62).

Por ello, advierte Baráibar, la no concreción de las metas de inclusión social que los programas de referencia ostentan, pueden terminar contribuyendo a fortalecer la imagen del "mal pobre" que atraviesa toda la historia de la asistencia, colocando la responsabilidad de los problemas sociales en los individuos, que terminan siendo cuestionados en sus capa-

cidades en el cuidado de sus hijos, su asistencia sanitaria, escolarización y desempeño en el mundo social y laboral (Baráibar, 2014).

También por ello, como recuerda Merklen (2013) la vagancia es lo más temido por toda política de individuación. La asistencia para socorrer al "perdedor" se concibe en un tiempo acotado y siempre y cuando el sujeto no se instale en la asistencia y realice los esfuerzos necesarios para reintegrarse al trabajo, máxime para el caso nacional, que presenta un país con favorable desarrollo económico y mejoramiento de los indicadores sociales en general.

Consideraciones finales

Así expuestas y comprendidas las tensiones y dificultades que el estudio realizado posibilitó observar acerca de las trayectorias de inclusión en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red, es posible hacer algunas precisiones finales.

Si bien la política asistencial se ha desarrollado y ampliado su cobertura, no parece estar claramente articulada ni con los dispositivos universales ni con el mercado formal de trabajo. Por lo pronto la evidencia empírica de este estudio expone notorias dificultades en el tránsito o pasaje de los usuarios de los dispositivos asistenciales a los universales, específicos y el trabajo formal.

De esta manera, parecería reafirmarse el riesgo de *dualización* en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas –ya advertido en otras producciones académicas nacionales– que se materializa en la separación entre un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, fundamentalmente contributivo y vinculado al empleo. De no establecerse niveles de efectiva conexión y complementariedad entre ambas esferas, se ve incrementado el peligro de profundizar la fragmentación de la propuesta de bienestar. En consecuencia, se vería comprometida la pretensión política de atender al conjunto de la población con los mismos principios e instituciones (Antía et al, 2013).

Cuando circulan y comienzan a instalarse expresiones que califican a los usuarios de los programas Cercanías y Jóvenes en Red de "población Mides", no solo se construyen estereotipos sociales, también se reduce la problemática de este segmento de población a materia exclusiva de un ministerio y a una propuesta: la asistencial. Sobre ambos recaerá luego, la exclusiva responsabilidad por los resultados que se obtengan, mientras que el resto de la institucionalidad de la protección social parecería poder guardar ajenidad y distancia con la inclusión de aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza e indigencia.

Estas observaciones colocan interrogantes acerca del alcance y la eficacia con la que operan los acuerdos intersectoriales en ambos programas. En detrimento de un modelo concentrado en reparticiones específicas y especializadas del Estado, en la actualidad, parecería existir cierto consenso con respecto al uso de los diseños intersectoriales, bajo el

supuesto de que son la manera más eficiente de implementar políticas públicas (Cunill-Grau, 2014).

Sin embargo, para el caso de Cercanías y Jóvenes en Red, el discurso de los actores entrevistados evidencia desconocimiento de los acuerdos existentes, así como insuficiencias en la calidad, cantidad y modalidad de gestión de las prestaciones y servicios que se disponen. En este sentido, puede pensarse que el desarrollo de nuevas concepciones en materia de políticas públicas no forzosamente parece estar acompañado de la necesaria transformación en la gestión gubernamental y administrativa (Ramírez López & Fernández de Lara, 2014).

Los acuerdos suscritos por los actores de la conducción política, son solo una parte del entramado que hace posible hablar de intersectorialidad. Al pronunciamiento político expreso, deben sumarse los consecuentes ajustes sectoriales, cambios en la cultura organizacional, redefinición de las interrelaciones con los sujetos individuales y actores colectivos. Algunos niveles de las líneas sectoriales, evidencian que no se ha instaurado la consecuente nueva cultura funcional/tecnológica que sintonice con la estrategia marcada por los órganos técnico-políticos.

Si cada institución mantiene sus lógicas organizacionales con sus intereses particulares y hasta ideologías individuales, no podrán esperarse logros consistentes con el supuesto político de desarrollar abordajes integrales de problemas, a través de la intersectorialidad. Tal escenario, hace difícil a nivel territorial, la asignación acordada de responsabilidades, el reconocimiento recíproco de las intervenciones institucionales frente a una misma situación.

En suma, para dar cumplimiento a los objetivos de inclusión parecerían requerirse acciones que superen la tendencia dualizadora de la propuesta de bienestar, desde una perspectiva de gestión intersectorial que trascienda la articulación y coordinación de recursos y servicios. En este sentido, todo análisis acerca de las estrategias de integración social no debería quedar encapsulado solo en la política asistencial, desconociendo las modificaciones que tendrían que procesarse en el mercado de trabajo, y en las políticas públicas en general, para que los objetivos planteados –que la política asistencial por sí misma no pude resolver– tengan mayores posibilidades de realizarse (Baráibar, 2014).

Bibliografía

Antía et al (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22, 153-174.

Baráibar, X. (2014) Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea", realizadas en La Plata, Argentina, el 2-3 de octubre de 2014.

Castel, R. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Buenos Aires, Paidós.

Castel, R. (2004) La inseguridad social ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Manantial.

Castel, R. (2009) El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Cimadamore, A. & Cattani, A. (coords). (2008) Producción de pobreza y desigualdad en América Latina. Buenos Aires, Colección CLACSO. Siglo del Hombre Editores. Disponible en: https://www.dropbox.com/s/7shab6ll1o4z20d/x%20-%20cattani.pdf?dl=0

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. En Revista Gestión y Política Pública, 23 (1), pp. 5-46.

Dubet, F. (2006) El declive de las instituciones. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona, Gedisa.

Dubet. F. (2011) Repensar la justicia socialcontra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires, Siglo XXI.

Dubet, F. (2013) El trabajo de las sociedades. Buenos Aires, Amorrortu.

Grassi, E. (2013) El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos. En Revista SER social, Brasília, v.15, nº 33, pp. 280-300.

Merklen, D, (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación en Castel, Kessler, Merklen y Murad. Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires, Paidós.

Merklen, D. & Kessler, G. (2013) Una introducción cruzando el Atlántico, en Castel, Kessler, Merklen y Murad. Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires, Paidós.

Midaglia, C. (2012) Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. En Revista Nueva Sociedad, Nº 239, 79-89.



La práctica legal del aborto en Uruguay:
Un derecho aún en construcción

Azul Cordo[1]

"Hasta que todas las generaciones de mujeres seamos respetadas en nuestros derechos, tengamos control y poder sobre nuestros cuerpos, autonomía sobre nuestras decisiones y vidas sin violencia, seguiremos en esta lucha"[2]

El escenario es complejo. Pero las mujeres abortamos igual. Lo hemos hecho con yuyos, con sondas, con misoprostol. Solas o acompañadas. En hospitales y block quirúrgicos, en nuestras camas, en la letrina. Hemos enterrado. Hemos escondido. Hemos sido descubiertas. Fuimos encarceladas. Hemos querido que se sepa.

[1] Integrante de Mujer y Salud en Uruguay - MYSU.

[2] MYSU, *Comunicado a la opinión pública*, 28 de mayo 2016.

El aborto ilegal y clandestino constituye un problema sin resolver en gran parte de los países latinoamericanos. Está totalmente prohibido y penalizado en Chile, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Haití, Surinam y República Dominicana. No se permite ni cuando corre riesgo la vida de la mujer o cuando el embarazo es producto de una violación. En el resto de los estados, a pesar de que hay causales que lo habilitan, los servicios no están siempre disponibles ni a las mujeres se las atiende adecuadamente cuando lo requieren.

Aunque el Relator Especial de las Naciones Unidas contra la Tortura ha declarado recientemente que la prohibición absoluta del aborto viola la Convención contra la Tortura[3], el hecho de que una mujer solicite un aborto por haber quedado embarazada producto de una violación todavía genera acalorados debates y trancas médico-burocráticas en distintas latitudes.

"*Peleamos por la legalización del aborto porque entendimos y entendemos que el aborto inseguro es un problema de salud pública y una vulneración del derecho a la salud de las mujeres. Pero también porque la libertad y autonomía de las mujeres es sustancial para el ejercicio de una ciudadanía plena y condición imprescindible en la lucha por la emancipación. Peleamos para que los derechos sexuales y reproductivos sean entendidos como derechos humanos. Pero para que se concreten en la vida de las personas deben universalizarse las condiciones que permiten su ejercicio. El valor laico del Estado debe materializarse en garantizar la convivencia pacífica y respetuosa de los diversos sistemas de valores, asegurando que ninguna creencia ni religión sea impuesta*".[4]

Entre comienzos de 2013 y fines de 2015, unas 25.000 mujeres han abortado legalmente en Uruguay, de forma gratuita y atendidas por los equipos de salud. Un logro indiscutible de la legalización del aborto, dado que las necesidades en salud de las mujeres no deben resolverse en la clandestinidad sino con la seguridad de los servicios que se requieren para satisfacerlas.

Estos servicios se instalaron en el marco de las prestaciones en salud sexual y reproductiva y están funcionando en distintas localidades de país pero no se ha logrado aún cobertura universal. Hay dificultades para acceder a las prestaciones porque muchas funcionan sólo en las capitales departamentales, faltan recursos humanos disponibles para brindar el servicio, la mayoría no está debidamente capacitada, hay un alto porcentaje de profesionales objetores de conciencia, los servicios no se difunden como se debería y las autoridades sanitarias tienen dificultades para fiscalizar el cumplimiento adecuado de la norma[5].

3 http://www.infobae.com/2016/05/21/1813070-onu-la-prohibicion-absoluta-del-aborto-viola-la-convencion contra-la-tortura/

4 Abracinskas, L. (2016) "La lucha continúa" en Corrêa, S.; Pecheny, M., *Abortus interruptus. Política y reforma legal del aborto en Uruguay*, MYSU, Uruguay, 2016, p. 17.

5 MYSU (2015), Estado de Situación y Desafío en SSR y Aborto en Paysandú, Río Negro y Soriano, Montevideo http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2016/05/2015-Informe-Litoral.pdf

La desinformación, el miedo, el estigma, los prejuicios y el peso del control social sobre las prácticas sexuales y reproductivas son significativos, con particular impacto en las mujeres con nivel educativo más bajo y que habitan en las localidades del interior del país, donde predomina la influencia de los sectores religiosos y actores políticos con las concepciones más estereotipadas sobre el rol de las mujeres en la sociedad y el aparente destino ineludible de ser madres (MYSU, 2012, 2013, 2014, 2015).

"*Desde que se aprobó la ley 18.987, dos mujeres murieron en abortos clandestinos, una en 2013 –que nunca hizo uso de los servicios legales recién instalados– y otra en 2016 –que sí consultó al servicio de salud, pero ya con trece semanas de gestación, y terminó abortando en la clandestinidad. En este último caso, la respuesta del sistema fue la estrategia de reducción de riesgos y daños. La usuaria retornó al sistema de salud con una infección generalizada de la que no pudo salvarse. También en este tiempo, fueron procesadas por el delito de aborto tres mujeres*[6] *y dos varones*[7]*, por haber practicado el aborto fuera de las condiciones habilitadas o, como en el caso del marido de la joven fallecida este año, por desconocer que al denunciar al médico que había realizado las maniobras abortivas, él también se implicaba como cómplice del 'delito'"*[8].

MYSU ha presentado ante el Parlamento su exigencia de quitar el aborto como delito en el Código Penal (actuales artículos 325 y 325 bis), con excepción de los abortos forzados[9].

"*Una niña de 11 años continuó con el embarazo producto de la violación de un hombre de 41 años del cual decía estar enamorada. El violador fue a la cárcel pero a la niña no se le realizó el aborto a pesar que su madre lo solicitó al equipo de salud que intervino y lo reiteró ante la justicia. En base a criterios éticos y técnicos discutibles, los profesionales y autoridades de las instituciones involucradas resolvieron que el embarazo debía proseguir inclinándose por priorizar el deseo de tener el bebé, manifestado por la niña*[10]*. A comienzos de este año, fue procesada con cuatro años de privación de libertad una adolescente que tuvo sola su parto en el baño de la casa de sus padres, en una pequeña localidad del interior*[11]*. Transitó ocho meses de embarazo sin que la familia ni el sistema de salud lo detectara, a pesar de que hubo consultas médicas durante ese tiempo de gestación. La adolescente fue acusada de homicidio especialmente agravado porque el feto fue hallado sin vida*"[12].

6 http://www.elpais.com.uy/informacion/maldonado-mujeres-prision-aborto-ilegal.html

7 http://noticiasfloridaonline.blogspot.com.uy/2016/02/prision-para-medico-y-pareja-de-la.html

8 Abracinskas, op. Cit. P. 19.

9 http://www.mysu.org.uy/multimedia/noticia/mysu-entre-las-osc-que-aportan-a-la-reforma-del-codigo-penal/

10 http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/5/zona-de-riesgo/

11 http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/53458/investigan-caso-de-feto-sin-vida-encontrado-en-un-bano-en-rocha

12 Abracinskas, op.cit. p.20.

Estos hechos y el monitoreo de los servicios dan cuenta de que persisten problemas, desigualdades e injusticias en el campo de los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR) que no pueden desatenderse. La respuesta del sistema aún es insuficiente, siguen sin beneficiarse del cambio muchas de las mujeres que siempre estuvieron más desprotegidas y el circuito clandestino es la única alternativa para aquellas que la ley excluye y sólo actúa para condenarlas.

El sistema que genera la violencia de género está intacto y el control de los cuerpos, la sexualidad y la capacidad reproductiva es un territorio en permanente disputa. Lo que la ley IVE habilitó no siempre se puede ejecutar porque algunos médicos lo han condicionado. Las mujeres que necesitan abortar no pueden optar por el método para hacerlo, dado que las autoridades del Ministerio de Salud, a cargo de reglamentar la ley, resolvieron que el aborto por medicamento sería la vía. Lo que redunda en que casi no haya médicos ginecólogos que realicen abortos, sino que prescriben la medicación abortiva.

En el acceso a los derechos sexuales y derechos reproductivos las mujeres seguimos sometidas a la mezquindad de los políticos, que mantienen leyes restrictivas; a la mezquindad del poder médico hegemónico que hace abuso del recurso de objeción de conciencia y más que realizar abortos prescribe medicamento abortivo dentro de los plazos establecidos por la ley y deja a su suerte a las mujeres que quedan por fuera de los márgenes normativos, expulsándolas a un mercado clandestino que clandestinizó a su vez sus prácticas; a la mezquindad de los antiderechos -mal llamados "provida"- que quieren ver mujeres muertas.

Abortar es desafiar el control y la reacción patriarcal que ejercen los poderes médicos, judicial, médico, eclesiástico, legislativo, judicial, político. También el que ejercen nuestras familias y/o parejas. Entornos que estigmatizan a la mujer que quiere cortar, por esta vez, el mandato de ser mujer-incubadora. Mujer-madre. Mujer-ser-para-otros.

La prohibición total del aborto no impide que las mujeres aborten. De hecho, un reciente estudio[13] de la Organización Mundial de la Salud prueba que los países cuyas leyes prohíben la interrupción del embarazo no han conseguido disminuir sus tasas de aborto.

En este punto, el movimiento feminista debe revitalizar sus alianzas con las organizaciones de derechos humanos y con el movimiento sindical para repensar y visibilizar los sentidos políticos que tienen los usos de los cuerpos feminizados.

Debemos considerar especialmente la práctica de acompañamiento feminista que brindan las 40 grupas y colectivas que conforman Socorristas en Red a lo largo y ancho de Argentina. Y trabajar profundamente por la despenalización social del aborto, porque lamentablemente son las vecinas que ven a alguna mujer arrojando una bolsa negra al con-

[13] http://www.dw.com/es/no-hay-avances-en-reducci%C3%B3n-de-abortos-en-pa%C3%ADses-pobres/a-19250985

tenedor o enterrando algo en el fondo de su terreno, las primeras en llamar al 911[14], reproduciendo y profundizando el halo del estigma que rodea a la práctica del aborto en comunidades y servicios de salud.

El proceso para llegar a la ley fue largo y exigente, pero la tensión política que se desplegó posteriormente no fue menor. Hubo que salir a defender la ley en el año 2013 cuando los opositores intentaron derogarla seis meses después de su puesta en marcha. Pero también habrá que seguir dando la pelea para que, ni bien existan las condiciones para hacerlo, la ley 18.987 sea mejorada por una versión que reconozca los derechos de las mujeres y no pretenda controlar nuestras decisiones. Porque una ley como la vigente, mezquina y tutelante, en el fondo desconfía y no respeta la capacidad de las mujeres de tomar decisiones por y para sí mismas.

La fuerza para el cambio deberá emanar, como lo ha sido hasta ahora, de la movilización de las organizaciones sociales y de la articulación de esfuerzos.

Debemos agudizar los argumentos porque la lucha no terminó.

Porque abortamos todas: ricas y pobres, pero las pobres pagan la condena social y son quienes se desangran en los pasillos.

14 http://subrayado.com.uy/Site/noticia/61045/hallan-restos-de-un-bebe-enterrados-y-calcinados-madre-detenida

"La mamografía no duele. Duele más que te saquen el bigote con la cera".[1]

Fallo histórica del Tribunal Contencioso Administrativo

"*Ya vas a tener* (cáncer)"[2] fue la respuesta del Poder Médico ante la negativa de Rosergurtt de realizarse la mamografía. *"Es mi derecho"*[3], respondió.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, después de cuatro años, falló en el mes de septiembre, exonerando a Ana Rosengurtt, de realizarse la mamografía como parte de los estudios necesarios para obtener el Carné de Salud, consigna Azul Cordo enel Semanario Brecha.[4]

En la exposición de motivos el dictamen establece que "*la limitación de derechos fundamentales sólo puede provenir de una ley, dictada por el Poder Legislativo por razones de interés general,* [por lo que] *el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Salud habrían extralimitado en el caso su parquet competencial, al actuar fuera de su ámbito de competencia, lo que tendría por consecuencia la nulidad de los actos regla emitidos por los órganos incompetentes*".[5]

Expertos –consultados en el artículo citado- ponen en cuestión la utilidad de las mamografías para prevenir el cáncer de mama. De cada "*mil mujeres que se someten al cribado, cien son perjudicadas por recibir resultados a partir de falsos positivos."*[6]

Anna decidió recurrir a la ley 18.335[7] (norma que regula los derechos y obligaciones de los pacientes y usuarios de los servicios de salud) anteponiendo un recurso de amparo ante el órgano competente (TCA).

"*El fallo remarca que el Estado uruguayo debe garantizar el derecho a la salud, pero no obligar a las usuarias a un determinado método invasivo, bajo una normativa que considera a un instrumento de diagnóstico como un método de detección precoz. A su vez, destaca el artículo 11 de la ley 18.335 donde se establece:* **"El paciente tiene derecho a negarse a recibir atención médica y a que se le expliquen las consecuencias de la negativa para su salud"."**[8]

---

1 Spot utilizado en Campaña publicitaria sobre el tema por parte del Ministerio de Salud Pública.
2 Ibid.
3 Ibid.
4 Azul Cordo, *La teta valiente*, Brecha, Montevideo, 23 de setiembre de 2016, en: http://brecha.com.uy/la-teta-valiente/http://brecha.com.uy/la-teta-valiente/
5 Ibid.
6 Ibid.
7 http://www.bps.gub.uy/bps/file/8261/1/ley_18335_-_pacientes_y_usuarios_de_los_servicios_de_salud.pdf
8 Azul Cordo, *La teta valiente*, Brecha, Montevideo, 23 de setiembre de 2016, en: http://brecha.com.uy/la-teta-valiente/http://brecha.com.uy/la-teta-valiente/

Esta sentencia genera un precedente de suma trascendencia porque, por un lado, visibiliza el lugar y el tratamiento que se le asigna a la mujer en relación con el discurso médico referido a los hombres. Para las mujeres ejercer los derechos no puede producir mayor desigualdad de género.

Por otro, establece la tensión necesaria para continuar discutiendo las múltiples dimensiones que existe entre el Control Social y los Derechos Humanos. Nos parece imprescindible avanzar en esta dirección: democratizando el debate sobre el cuerpo y sobre las decisiones que las instituciones estatales operacionalizan sobre la ciudadanía. Volver a colocar al sujeto y la sujeta en el centro implica promover otra discusión sobre los enfoques y los derechos. Cuestionar los mandatos, dispositivos, interpelaciones y modalidades que disciplinan nuestras vidas es un buen síntoma para recuperar la política desde otro sitio distinto al actual, como afirma Roberto Esposito *"Si la metáfora organológica está en el centro de la tratadística política, la enfermedad está en el centro de la metáfora. Es cierto que el punto de cruce entre saber político y saber médico está constituido por el problema en común de la conservación del cuerpo. Pero es desde la perspectiva abierta por la enfermedad que esta conservación adquiere una importancia central".* [9]

Eso hizo Anna. Por un rato, recuperó la política.

[9] Esposito, R. (2002) *Immunitas. Protección y negación de la vida*, Madrid, Amurrurtu Editores, pág 34.

Refugiados de la Base de Guantánamo en Uruguay

L. Nicolás Guigou[1]

Introducción

Después de los atentados del 11 de setiembre de 2011, el gobierno norteamericano utilizó varios lugares para detener e interrogar a supuestos terroristas en áreas fuera de su territorio. Uno de los espacios – si bien no el único- lamentablemente más conocido por los casos de abusos y torturas a los detenidos, viene siendo representado por la base militar estadounidense de Guantánamo, en Cuba.

Esta base fue acondicionada como cárcel para personas que hipotéticamente habrían participado en redes y actividades terroristas, siendo las mismas trasladadas a dicho centro por medio de secuestros y detenciones ilegales en diferentes países. Sin juicio ni garantías de ningún orden y sometidos a múltiples abusos que fueran oportunamente denunciados por la comunidad internacional y las organizaciones de derechos humanos, algunos de los "presos de Guantánamo", como así se los llama, lograron su liberación después de más de una década de detención ilegal, obteniendo la condición de refugiados en segundos países.

Uruguay fue uno de los países que les otorgó el régimen de refugio a seis expresos de Guantánamo, y después de las tratativas del caso con el gobierno de los Estados Unidos, los mismos arribaron a la capital uruguaya de Montevideo en diciembre de 2014.

Los seis hombres que llegaron al Uruguay fueron: Adnan Anham, Ali Hussain Shaabaan, Omar Mahmoud Faraj, Abdul Bin Mohammed Abis Ourgy, Mohammed Tahanmatan, y Jihad Diyab. Cuatro de ellos son sirios, uno tunecino y el otro palestino

Los refugiados de Guantánamo en Uruguay

El proceso de integración de los refugiados provenientes de Guantánamo a la sociedad receptora ha sido complejo. Si bien el Uruguay presenta una amplia tradición en la temática del refugio en términos generales, no resulta así para el caso del tipo de refugio estatalmente orientado, motivo éste que colaboró a generar un conjunto de dificultades que perviven hasta el momento con algunos de los miembros del grupo proveniente de la base norteamericana en Cuba.

Desde el 7 de diciembre de 2014 que llegaron al Uruguay Adnan Anham, Ali Hussain Shaabaan, Omar Mahmoud Faraj, Abdul Bin Mohammed Abis Ourgy, Mohammed

[1] Prof. Tit. Universidad de la República, Uruguay. Coordinador del Departamento de Ciencias Humanas y Sociales. Facultad de Información y Comunicación. Director Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias de la educación.

Tahanmatan, y Jihad Diyab, los mismos se volvieron una temática central en los medios de comunicación nacionales –y también internacionales-, generando una sobre exposición social y mediática innecesaria.

Las secuelas de largos períodos de prisión vividos por los recién llegados, las dificultades estatales para dialogar con un grupo que porta diferencias culturales notorias y tiempos específicos de interlocución con un contexto socio-cultural distinto, las demandas hacia el gobierno uruguayo referidas a su inserción laboral y social, sumadas a éstas las expectativas en algunos casos por reencontrarse en este país con sus familias después de años de separación, han venido generado un conjunto de tensiones de diferente tono.

Es de destacar que pese a las diversas ayudas del gobierno nacional, el apoyo de la central sindical uruguaya PIT-CNT y de grupos de la sociedad civil, faltó claramente un equipo profesional de seguimiento y contención de los expresos de Guantánamo.

No fueron consideras en profundidad los efectos de largos período de encierro, aislamiento y tortura vividos por estos ex detenidos, ni tampoco las expectativas que traían al llegar al Uruguay. El proceso de adaptación a la sociedad nacional, tanto como el tratamiento y eventual reversión de al menos parte de las secuelas de las experiencias traumáticas sufridas, fueron minimizados por el gobierno, debiendo este grupo diseñar sus propias estrategias al respeto. Hubo por parte del gobierno una escasa o nula articulación con organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil con experiencia en situaciones de refugio y del post-trauma producto del encierro prolongado y a la aplicación de malos tratos y torturas, lo cual derivó en diferentes niveles de improvisación que no hicieron más que colaborar a que los eventuales conflictos aumentaran.

En abril de 2015, algunos de estos refugiados protagonizaron durante más de veinte días una protesta frente a la Embajada de EEUU en Uruguay, exigiendo una indemnización por parte del gobierno norteamericano por haber sufrido años de prisión sin haber sido condenados por ningún cargo.

Asimismo, exigían al gobierno nacional mejores condiciones económicas y de instalación en el país, comunicación más fluida con sus parientes en el extranjero y tratativas para traer a éstos al Uruguay.

El conflicto fue resuelto a través de diferentes contactos entre el gobierno uruguayo y los expresos de Guantánamo, lográndose destrabar esta situación de protesta. A partir de este episodio inicial, se fue conformando mediáticamente una mala imagen pública en la cual la palabra "desagradecidos" se volvió un lugar común para referirse a los expresos, situación negativa que otros acontecimientos vinieron también a alimentar y que opacaron en buena parte aquellos casos de reinserción social y laboral bien sucedidos.

Dos de los seis refugiados que contrajeron matrimonio con uruguayas, fueron denunciados por las mismas por violencia doméstica, interviniendo la justicia y tomando medidas de diferente índole para proteger a las víctimas. Ambas situaciones, que terminaron en la separación de los cónyuges, fueron ampliamente cubiertas por medios nacionales e internacionales.

A esta situación se sumaron los constantes reclamos de un apoyo más adecuado y una mejor articulación con las autoridades gubernamentales, en lo referido a su situación económica, laboral y particularmente familiar, dado que parte de ellos esperaban que el gobierno hiciera las debidas gestiones para encontrarse con sus familias en Montevideo.

Diferentes dilaciones e incumplimiento por parte del gobierno referidas a las condiciones habitacionales y particularmente al eventual reencuentro con sus familias, adicionado a esto la falta de información adecuada que colaborase a su inserción y a la proyección de un futuro cierto en el Uruguay, el escueto apoyo económico, la ya citada ausencia de un seguimiento y respaldo profesional, las desacertadas opiniones de autoridades gubernamentales sobre el comportamiento de parte de estos refugiados, hasta el conjunto de especulaciones públicas y mediáticas sobre la apertura de mercados norteamericanos a productos uruguayos como resultado de la admisión de los ex detenidos en territorio nacional, generaron, por veces, una atmósfera insostenible.

El resultado general ha sido que el gobierno terminó culpabilizando a los propios refugiados del conjunto ya descrito de errores y omisiones cometidos desde las esferas oficiales, dando por cancelada cualquier clase de futura colaboración con la comunidad internacional en caso de que se den situaciones similares a la presentada.

Con todo, el punto más álgido en el panorama actual está centrado en el refugiado Jihad Diyab, quien venía llevando hace más de dos meses una huelga de hambre reclamando el rencuentro con su familia y la posibilidad de irse del Uruguay, país que no habría cumplido con otorgarle condiciones de vida adecuadas, acorde a sus múltiples declaraciones.

De acuerdo al grupo que acompañó a Jihad Diyab en su huelga y a fuentes locales de prensa, éste habría puesto fin a la misma el 21 de octubre de 2016, iniciando un plan de nutrición para recuperarse.

Dicha decisión fue tomada en función de un conjunto de negociaciones externas al gobierno uruguayo que habrían permitido encontrar un país que recibiera a Jihad Diyab, cumpliéndose por tanto su anhelo de dejar el Uruguay. La noticia surgió en medio de una situación que parecía desembocar en un desenlace trágico, ya que los mediadores del gobierno se habían retirado del diálogo con Jihad Diyab y no parecía arribarse a solución alguna.

El 9 de setiembre de 2016, durante el transcurso de la huelga de hambre, organizaciones de derechos humanos y medios de prensa, publicaron un comunicado reclamando al gobierno uruguayo que asumiera en todas sus dimensiones "…la protección del ciudadano sirio Jihad Diyab que se encuentra bajo responsabilidad del Estado, que cuide de su salud y le asegure su derecho a elegir dónde vivir." (Semanario Brecha, 9.9. 2016).

En el comunicado emitido se expresa la situación de Jihad Diyab señalando que "… su estado de salud, producto de las torturas recibidas en la cárcel clandestina estadounidense de Guantánamo, le dificulta a Diyab asumir un trabajo que le permita mantener con un mínimo de dignidad a su numerosa familia, en el caso de que finalmente ésta viniera a Uru-

guay. Cuando en los próximos meses el Estado uruguayo deje de dar la ayuda económica prevista para él y los otros cinco refugiados rescatados de Guantánamo, quedará absolutamente desprotegido, en gran parte debido al abandono en que fue dejado a lo largo de todos estos meses por las autoridades uruguayas." (Semanario Brecha, 9.9. 2016).

Asimismo, el comunicado hacía referencia a la deportación de Jihad Diyab desde Venezuela al Uruguay, después de un período de detención en Caracas.

En la búsqueda de poner reunirse con sus familiares y procurar otro país de residencia, Jihad Diyab salió del Uruguay, pasando por la frontera terrestre hacia el Brasil y llegando en ómnibus a Venezuela.

En junio de 2016 el Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay confirmaba el pasaje de Jihad Diyab por la frontera hacia el Brasil, situación que fue ampliamente cubierta por la prensa de ese país, colocando una señal de alarma que inclusive llegó a líneas áreas, ya que se presentaba a Diyab como a un terrorista peligroso. Jihad Diyab fue encontrado y detenido en Venezuela a finales de julio, cuando se presentó ante el Consulado uruguayo en ese país, intentando tramitar su salida a Turquía y lograr el encuentro con su familia. Fue detenido por el Servicio Bolivariano de Inteligencia (Sebin) y deportado al Uruguay en la última semana de agosto de 2016.

En Venezuela, estando detenido, comenzó su huelga de hambre, para que lo llevaran a Turquía con su familia y no volver al Uruguay. Esta huelga continuó después de su deportación, en el propio Uruguay, hasta su reciente finalización.

El futuro de los presos de Guantánamo

La situación de los refugiados provenientes de Guantánamo en el Uruguay, el conjunto de protestas generadas por este grupo y particularmente la situación vivida por Jihad Dyab, conjuntamente con nuevas liberaciones de presos que se vinieron dando durante este año bajo la Administración Barak Obama, fueron instrumentalizada políticamente por parte de algunos sectores del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de los EEUU favorables al mantenimiento de Guantánamo como centro de detención.

Oponiéndose a continuar el proceso de liberación de presos que venía desarrollando el Presidente Barak Obama durante el año 2016, y viendo dicho proceso como un riesgo para la seguridad nacional, la Cámara de Representantes del Congreso de EEUU aprobó la resolución HR 5351, impidiendo así nuevas liberaciones hasta que asuma la próxima Administración.

El destino de las decenas de presos que aún se encuentran en Guantánamo parece en la actualidad depender más de variables políticas internas al gobierno de EEUU, que de la reglamentación que rige a la comunidad internacional en términos de derechos humanos, situación que hace impredecible el futuro de los detenidos en este centro de detención ilegal.

Institución Nacional de Derechos
Humanos y Defensoría del Pueblo

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay hace un llamado público por la situación del Sr. Jihad Diyab

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay hace un comprometido llamado al Estado uruguayo, a todas las instituciones internacionales con sede en Uruguay, a los representaciones diplomáticas en el país, a los líderes políticos, sociales y religiosos, por razones de protección a la vida, al estatuto de refugiado y por razones humanitarias, a extremar todos los esfuerzos para que el Sr. Jihad Diyab pueda encontrar a la mayor brevedad posible un tránsito para salir del país y llegar a un destino que le permita vivir en paz con su familia.

El Sr. Dijab ha manifestado que agradece la ayuda del Estado uruguayo para lograr su estadía en el país en calidad de refugiado. Sin embargo ha expresado que las diferencias culturales, su numerosa familia y sus limitaciones físicas le imposibilitan vivir en Uruguay con un proyecto de vida libre y estable.

Jihad Diyab es un hombre joven que tomó la decisión de iniciar una huelga de hambre seca en pos de conseguir la reunificación familiar en un país árabe. Es esa una decisión personalísima. Sin embargo en pos que desista de esta decisión acorde al mejor trato al refugiado y a la protección de su vida e integridad, es su derecho conocer si existen documentos firmados sobre las condiciones de su estadía en Uruguay en calidad de refugiado, así como que no tiene ningún impedimento para salir del territorio nacional y que no existió ni existe condicionamiento que le dificulte ser aceptado por un país árabe en igual o mejor estatus, independiente de la voluntad del país o países en cuestión.

Asimismo hace un llamado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para que en cumplimiento de su mandato proteja al Sr. Dijab, salvaguarde sus derechos y su bienestar, encuentre lo más rápidamente soluciones estables dado su delicado estado de salud y encuentre el reasentamiento en otro país.

Consejo Directivo
7 de octubre de 2016



La policía mató a un adolescente en Marconi: territorios, jóvenes y castigo en Uruguay[1]

Nilia Viscardi[2]

Violencia, seguridad y abuso policial

En mayo de este año, un caso de abuso policial tuvo lugar en el barrio Marconi, llevando a la muerte a un adolescente de 16 años. Así lo informaban los medios:

> "... todo se inició luego de que dos personas le robaron la moto a un hombre que circulaba por la calle Galvani y Barquisimeto. Un móvil policía advirtió la rapiña y tras perseguir a dos jóvenes que iban en moto se produce un tiroteo. De acuerdo a información que maneja la Policía, de la moto disparan a los uniformados, que repelen la agresión hiriendo de muerte a

1 Agradezco muy especialmente las contribuciones de Ricardo Viscardi y François Jacottet a este texto.

2 Docente e investigadora en la Universidad de la República, compartiendo funciones entre la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y la Facultad de Ciencias Sociales. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Magíster y Doctora en Sociología por el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Río Grande do Sul.

B.G, adolescente de 16 años. En el mismo tiroteo hieren a otro joven, que luego fue trasladado a la policlínica de Capitán Tula. La Policía se incautó de un arma de fuego. La víctima del robo tiene 38 años.[3]"

Los sentimientos que provocaron las imágenes del Marconi en mayo de este año probablemente sean muy desencontrados. Tal vez oscilen entre la banalización del espectáculo de la violencia en los barrios como eje del informativo, el temor frente a la actuación policial, la indignación por las injusticias y el dolor del homicidio de un adolescente. Aunque resulte controversial, varios elementos sugieren que la ira desatada en el barrio alimentó más la lógica del espectáculo que la del esclarecimiento de los hechos. El clamor por la injusticia, la indignación por las sistemáticas discriminaciones deben ser defendidos porque así lo requiere la muerte de Bruno, víctima de un acto de brutalidad policial.

Pero el esclarecimiento no lo requiere únicamente Bruno. También todos aquellos adolescentes, jóvenes, trabajadores y vecinos que, de un lado y otro del mostrador, sufren la violencia. También lo requiere una sociedad tomada por la ilusión del orden[4] que puede caer en el riesgo de moralizar la relación con la violencia recordando que existen ciudadanos "buenos y malos" y disculpando los excesos de poder de la policía o la inacción de la justicia[5] en las acciones indebidas de los que eligen infringir la ley. Es que se corre el riesgo de que en esa misma sociedad la flexibilización de la norma bien desemboque en la inseguridad jurídica en tanto la naturalización de estos escenarios no parece el anticipo de un control preventivo, sino de una escalada de la violencia social.

Es preciso denunciar las dinámicas violentas del castigo cuando sus expresiones desmedidas recaen en los adolescentes y jóvenes que viven en los barrios más pobres, aquellos mismos barrios surcados por una violencia mayor a la de los más acomodados. De lo contrario, una suerte de amortiguación del conflicto permitirá poner paños fríos a la indignación, como si ello abriera paso a una auténtica pacificación de los vínculos dañados cada vez que la desigualdad se expresa en violencias y muertes. Esta ilusión del orden que se manifiesta cuando los "sucesos violentos" pasan del espectáculo al olvido, alimenta la territorialización de las desigualdades, fortalece la banalización de la violencia que le toca vivir a los más miserables y alimenta aquellas representaciones para las cuales el castigo y el aumento de la población encarcelada, se trate de adolescentes o de adultos, pueden alcanzar alguna eficacia concreta en pos de disminuir la violencia social.

Las muertes de jóvenes en manos de la policía, en este contexto, alimentan solidaridades en falta, explosiones mediáticas seguidas de amnesias colectivas y excesos de poder si-

---

3 http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/56511/graves-incidentes-en-el-marconi-un-delincuente-abatido-y-otro-herido

4 Harcourt, Bernard (2006). «L'illusion de l'ordre: Incivilités et violences urbaines: tolérance zéro?» Éditions Descartes, Paris.

5 Guemureman, Silvia (2015). "Adentro y afuera. Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad", Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.

lenciados. Por ello, la memoria debe activarse recordando que la relación del estado uruguayo con los jóvenes ha sido violenta y continúa siéndolo. Represora cuando se insurgieron políticamente, la tortura y muerte de sediciosos y subversivos que focalizó en los jóvenes la descarga de una violencia estatal insospechada en los años setenta daña aún a nuestra sociedad[6] al verse moralmente aceptada cuando recae sobre los malos de hoy: los delincuentes. Alteridad absoluta, cuesta salir de la dinámica de la defensa propia cuando se trata de esclarecer minuciosamente la situación que ocasionó el abuso policial. ¿Cómo evitar la correría policial atrás de un "presunto delincuente" cual si fuera una caza humana? ¿Cómo pensar las emociones que tal hecho provoca y repensar nuestras dinámicas de respuesta y prevención de la violencia y el delito que no recaigan en el castigo y la represión? ¿Cómo explicar que la acción de los medios, muy a su pesar, no colabora en instruir a la población sino en atizar la violencia social? ¿Cómo lograr que el Estado no se convierta en el justiciero (pistolero) de la desigualdad?

Un país que tiene miedo

Esta escena de violencia letal no es local. Es, por el contrario, tan latinoamericana como global. Porque ocurre que la policía mata adolescentes y jóvenes en situaciones en las cuales el uso de la fuerza y de armas de fuego en una persecución a presuntos delincuentes en las calles de la ciudad son difíciles de esclarecer. Es claro que cuando se piensa en las "calles de la ciudad" no se alude a la realidad de los barrios pobres de Montevideo en los que se habla usualmente de "intervenciones" (en territorio) respecto de las políticas sociales y de la llegada del Estado. En ellos, la manifestación de la violencia estructural es puesta en escena de forma sistemática mucho menos a instancias de un llamado a la solidaridad, que bajo las dinámicas que prevalecen en la construcción cotidiana de las noticias en los medios de masivos de comunicación. Es así que la crónica del conflicto, la violencia, el accidente, el dolor y las reacciones de los vecinos del barrio alimentan las miradas que naturalizan la violencia en los barrios pobres. Es que "una vez más", en el Marconi, sucedieron hechos de violencia.

Ahora, ¿de qué violencia hablamos? Sabemos que el Uruguay continúa siendo un país con bajos niveles de violencia en términos comparativos a nivel regional y mundial. Si en el mapa global América Latina y el Caribe se destacan por sus altas tasas de homicidio, Uruguay continúa exhibiendo bajos niveles de violencia. En América Latina cuatro países -Brasil, Colombia, México y Venezuela- concentran el 25% de los homicidios a nivel mundial. Pero mientras en el Cono Sur -Argentina, Chile y Uruguay- las tasas de homicidio se aproximan a los valores de Europa, al norte de la región -Venezuela y Colombia- las tasas son similares a las de centroamérica[7].

6 Sanseviero, Rafael (2010). "Angustias del buen padre de familia y esos extraños nuestros de cada informativo". En: Mallo, Susana; Viscardi, Nilia "Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes?" FCS-UDELAR, AA Impresos, Montevideo, p. 107-114.

7 Cano, Ignacio; Rojido, Emiliano (2016). "Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe". Laboratório de Análise da Violência, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. http://insyde.

Región de contrastes, si la tasa de homicidios en Uruguay se sitúa en torno a 8 cada 100.000 habitantes, la de países como Venezuela se aproxima a 60 cada 100.000 habitantes y la de Colombia es de 26 cada 100.000 habitantes. Pero lo interesante es observar lo que ocurre desde los sentimientos colectivos y los temores. Ocurre que países que presentan bajos niveles de violencia relativos se sienten muy inseguros. Nuestro país es un caso muy significativo en ese sentido ya que para el 36% de los uruguayos el de la delincuencia es el principal problema[8]. En el contexto latinoamericano, si nos regimos por las mediciones del latinobarómetro, al año 2013 nos supera únicamente Venezuela con 47% de su población preocupada por la delincuencia.

Sabemos que el sentimiento de inseguridad ancla en dinámicas que estructuran la percepción de la realidad a través de claves que no tienen que ver, estrictamente, con los niveles de violencia[9]. Según la literatura es, efectivamente, en los países más seguros en los cuales el sentimiento de inseguridad es mayor[10] y Uruguay ratifica esta lógica[11]. Ello parece explicarse por la memoria del pasado reciente. Un país pacífico –y por tanto integrado-, es tensionado por el aumento de los hechos de violencia. A ello se agregan las modalidades que operan en Uruguay respecto del rol de los medios masivos de comunicación en la construcción de las noticias en general y, en particular, de aquellas vinculadas a adolescentes y jóvenes. En esta línea cabe destacar, por ejemplo, que en el período posterior a la aprobación del código de la Infancia y la Adolescencia, aumentó la difusión de noticias de violencia en las que aparecían adolescentes y jóvenes[12]. En este aumento de exposición se produjo una mutación. Si bien al año 2004 en el conjunto de las noticias los adolescentes y jóvenes aparecían mayormente como víctimas, al año 2009 en el total de las noticias aparecían mayormente como victimarios.

Es verdad que el tipo de noticias difundidas responden a una modalidad de delito existente que suele se protagonizada mayormente por adolescentes y jóvenes (la rapiña). El problema, es que en el conjunto de los delitos y violencias, los adolescentes y jóvenes con-

---

org.mx/portfolio/mapeo-de-programas-de-prevencion-de-homicidios-en-america-latina-y-el-caribe/

8 Según el Latinobarómetro (2013). Le siguen a la delincuencia por el desempleo (12%), los problemas de la educación (10%), la situación y los problemas de la política (6%), el consumo de drogas (5%), la economía, los problemas económicos y financieros (5%), la violencia ocasionada por pandillas (5%), los problemas en la salud (3%) y otras razones sin especificar (6%). (http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)

9 Kessler, Gabriel (2009). "El sentimiento de inseguridad", S XXI, Buenos Aires.

10 Castel, Robert (2006). "La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?" El manantial, Buenos Aires.

11 Bayce, Rafael (2010). "Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura". En: Mallo, Susana; Viscardi, Nilia "Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes?" FCS-UDELAR, AA Impresos, Montevideo, p. 107-114p. 21-72.

12 Barbero, Marcia; Viscardi,Nilia (2012). "Violencia y juventud en la prensa uruguaya: seis años de prensa, seis años de construcción de la realidad". En "Conflitos sociais e perspectivas da paz ". Tomo Editorial, Porto Alegre, pp. 163-186.

tinúan siendo apenas un pequeño grupo responsable y, además, su participación en el caso de los adolescentes siempre se vincula con procesos del mundo adulto[13].

Una violencia desigual

Los hechos acontecidos en el Marconi dan cuenta del crecimiento de los niveles de violencia del país y de sus modalidades de conformación[14]. Aumentó la violencia desde los años noventa y lo hizo mostrando un conjunto de dualidades que el caso de Marconi revela a la perfección. Primero, porque la violencia –como el dinero- se distribuye desigualmente y la mayor seguridad relativa del país no lo es de todos sus habitantes. Si mapeamos los barrios de la ciudad de Montevideo siguiendo dos criterios, el de la violencia y el de la carencia, encontramos que donde las privaciones materiales son mayores, mayor es la probabilidad de ser víctima de violencia. Se conforma así otra fuente de desigualdad estructural[15].

Asimismo, si bien algunos delitos son cometidos por adolescentes y jóvenes, son los jóvenes pobres los que sufren la mayor parte de las violencias interpersonales y delictivas, de los abusos por parte del mundo adulto y de las instituciones, y esto incluye aquellas que son de responsabilidad de la policía. Pues son los adolescentes y jóvenes las grandes víctimas de la desprotección económica y social, de la violencia doméstica y del destrato en las instituciones[16]. Es por ello que el abuso policial, una de las fuentes de violencia letal de América Latina, ocurre en barrios como el Marconi y golpea en adolescentes como Bruno. Por ello es que la policía, solicitada como brazo protector del Estado, suele golpear con mayor dureza en estos barrios y mostrar allí su faceta más violentamente represora, cuando no homicida.

El 27 de mayo, cuando "los hechos del Marconi" -y ya no la violencia policial- habían acaparado la atención de la prensa y de la sociedad, la indignación de los vecinos se tornó tan violenta como la muerte de Bruno y la exclusión que sufren[17]. Un ómnibus fue incendiado, un médico atacado, ocurrieron enfrentamientos con la policía y varias personas

13 Morás, Luis Eduardo (2016). "Los enemigos de la seguridad. Desigualdad y privación de libertad adolescente" FCU, Montevideo.

14 Según Mosteiro, et al. (2015) la tasa de hurtos y rapiñas no superaban la franja de entre 5 y 10 cada 100.000 al año 1985. Al año 2013 la de hurtos es próxima a 25 cada 10.000 habitantes y la de rapiñas algo inferior a 50 cada 100.000. Ver: Mosteiro, Pate Mosteiro, Mariana; Samudio, Tamara; Paternain, Rafael; Salamano, Ignacio; Zoppolo, Guillermo; Tomasini, Mauro. "Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva" En: "Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales No.6. SERPAJ, IELSUR, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.

15 Riella, Alberto; Viscardi, Nilia (2002) "Mapa Social de la Violencia en la Ciudad de Montevideo: una aproximación a los escenarios sociales de la violencia urbana". En: Mazzei, Enrique (Comp.) "El Uruguay desde la sociología", Departamento de Sociología, FCS, Montevideo, p. 183-197.

16 Arroyo, Álvaro; De Armas, Gustavo; Retamoso, Alejandro; Vernazza, Lucía (2012) "Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012", UNICEF Uruguay, Montevideo.

17 http://www.espectador.com/sociedad/174538/el-barrio-marconi-entre-el-estigma-y-la-esperanza

resultaron heridas. La escalada de ira se alimentó de las tensiones que se viven en barrios pobres. Y esta ira se explica por los sentimientos que, en esos barrios, provocan la combinación de carencia, estigma y lucha por la sobrevivencia.

Víctimas de la sobreexposición mediática y de los prejuicios que sobre la pobreza recaen, la búsqueda de respeto[18] y reconocimiento toma caminos que pueden escindir las solidaridades del barrio. Los vecinos que trabajan intentan deslindarse de los que infringen la ley. Pues a la victimización que sufren por la carencia, le suman la revictimización de que son objeto en una sociedad en la que la violencia tanto es noticia como espectáculo que pulsa a instancia de los niveles de rating de la audiencia. Las emociones que provocan las puestas al aire de imágenes y filmaciones de violencias cometidas por habitantes de barrios pobres -explicada por las tecnologías de la vigilancia en espacios públicos- alimenta día a día la creencia de que son los jóvenes pobres los que causan el delito. Y de que únicamente ellos, y porque así lo eligen en el mar de falta de opciones de la carencia, lo causan. Por eso mismo, puede algún funcionario policial entender que hace justicia cuando los persigue con saña.

Y esta certeza no se alimenta de las cifras, sino de las emociones causadas por las imágenes. Pues para el conjunto restante de los delitos protagonizados por todos los sectores sociales -por los transportistas, los comerciantes, los padres de familia, los dueños de empresas, los profesionales, los trabajadores, los que evaden impuestos y participan de las redes del delito económico organizado o de la trata de blancas, para los que explotan sexualmente a mujeres, niños y adolescentes, para los abusos policiales o las violencias institucionales, hay muy pocas cámaras disponibles. Y esto es un problema ya que, parafraseando a Ramonet, podemos decir que en este punto la máxima es que si no lo veo, no lo siento, y si no lo siento, no existe.

> "¿Qué es lo verdadero? ¿Las circunstancias que hacen que se produzca ese acontecimiento o las lágrimas que caen de mis ojos y que son, realmente, materiales y concretas? Y, además, como mis lágrimas son verdaderas yo creo que lo que he visto es verdadero. Y resulta evidente que se trata de una confusión que la emoción puede crear a menudo y contra la cual es muy difícil protegerse.[19]" (Ramonet, 1998, p. 35).

Territorios vulnerables y control policial

La hiperreducción de la realidad al problema del "aumento del delito y de la violencia" genera así una mirada que parece cristalizar en la crueldad y el odio de la violencia que recae sobre Bruno. Las dinámicas de esta inseguridad creciente son las que obligan a reflexionar sobre la naturaleza de la violencia letal y sus manifestaciones. Debemos asumir que la muerte ocurrida en Marconi alimenta de conjunto de un fenómeno sistemático que es aquel de

[18] Bourgois, Philippe (2010) "En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem", siglo XXI, Buenos Aires.
[19] Ramonet, Ignacio (1998). "La tiranía de la comunicación", Debate, Madrid.

las muertes de jóvenes pobres en manos de la policía y que constituyen una de las modalidades de violencia homicida que es fuente de hoy[20].

> "Aquello que la literatura ha colocado como rasgo saliente, es decir, que los jóvenes (varones) pobres de las periferias urbanas son los más sometidos a la violencia física, la vigilancia constante y el control territorial, obtiene amplia verificación para la realidad uruguaya. En efecto, esta investigación revela que hay un volumen importante de intervenciones diarias de la Policía sobre adolescentes y jóvenes, en especial en la vía pública. Además, un porcentaje significativo de los mismos son intervenidos de forma frecuente, lo que reafirma la idea de la focalización."[21].

La consolidación de territorios vulnerables a la violencia en los cuales la acción del Estado se reclama sistemáticamente muestra también la dualidad del mismo. Es dual en tanto es insuficiente la presencia de docentes y médicos aunque lleguen. Es cruel en tanto se necesita de la protección de la policía y de la prevención de la violencia y del delito más que de su castigo y sus excesos de poder. "El Marconi" concentra la carencia, la falta de empleo formal, la estigmatización de sus habitantes pobres, el vínculo pendular con un Estado que protege débilmente y a la vez castiga duramente, la hipervisibilización de la violencia vivida en los medios masivos de comunicación, la precariedad del transporte y la vivienda, la falta de oportunidades para los jóvenes y la concentración de dinámicas delictivas sumadas a años de empobrecimiento y crecimiento precario de la ciudad y sus servicios. Y es en barrios como Marconi en que las investigaciones confirman que los intercambios de los jóvenes con la policía están marcados por una presencia relevante de violencia física y verbal. En ellos, son los varones y los mayores de 18 años los más intervenidos por la Policía en acciones cuya violencia se hace más frecuente a medida que aumenta la edad. Los eventos acontecidos en mayo en el Barrio Marconi cristalizan todas estas dinámicas.

> "Dos vecinos lo vieron todo, la muerte de un joven de solo 16 años. Uno de ellos cuenta que venía doblando en la esquina de Nogueira y Trápani cuando una moto casi lo choca. En ese momento escuchó un tiro que le partió el casco al conductor de la moto, provocó que el vehículo chocara contra el cordón y se desplomara en el suelo frente a una plaza con niños. El policía disparó a dos metros de donde estaba este vecino con su camioneta, mientras el patrullero todavía estaba en movimiento. Inmediatamente el vehículo de donde provino el disparo se detuvo. Bajó un policía de lentes que le voló el casco de una patada y escupió la cara del joven, Bruno, que a esa altura ya estaba muerto. Luego le pegó dos tiros más para remarcar su hazaña, y también dos tiros a Ignacio, que había quedado debajo de la moto. El otro vecino relata que el policía dijo "¿te gusta rastrillar?", y que luego se sacó los lentes y se reía, "era el único que se reía". Ahí se acercó el otro oficial, tanteó el cuerpo y le hizo señas de que ya estaba muerto. "El tipo estaba mal": amenazaba a la gente que se acercaba al lugar, y a otro vecino le dijo "metete para adentro que te tiro"; también preguntaba al resto: "¿quieren terminar igual?". Como el policía estaba desacatado, lo metieron en la camioneta y no salió más. "En el momento no hubo voz de alto, los quemó de una", comentan los dos vecinos. "No fue un procedimiento, fue una

[20] Cano, Agustín; Rojido, Emiliano (2016), Op. Cit.
[21] Mosteiro, et al. Op. Cit., p. 76.

ejecución", valoran. Y no son ellos dos los únicos que mencionan cómo el policía daba patadas a los jóvenes, ni los insultos que repetía a cualquiera que se le cruzara[22]."

La idea de que son los adolescentes y jóvenes (pobres) los enemigos de la seguridad [23] se conjuga con las dinámicas propias del trabajo policial que prioriza el control y el castigo al amparo de los pedidos que piensa en la seguridad como en la mano dura. Reeditando la separación entre "hombres de bien" y "hombres de mal", el estigma que recae en los jóvenes y en el barrio parece alimentar un horizonte cultural en el cual las prácticas de la organización policial son ajenas a la opinión pública. Por ello, la gravedad de la muerte de Bruno está en el giro que desplaza el foco del abuso policial a los disturbios en el barrio.

Memoria y reparación

"Según abandonamos los barrios pobres y nos acercamos al centro de Montevideo es menos frecuente esta reutilización en clave penitenciaria de los nodos represivos de la dictadura."[24]

La violencia policial es una práctica que alimenta el horizonte de ilegalidades e injusticias que una sociedad sufre y que es tan intolerable como el delito que se denuncia. No obstante, el seguimiento de los hechos sugiere que este desplazamiento operado en la construcción de la noticia termina por silenciar la letalidad de la violencia policial sin percibir que la flexibilización de las reglas y de los principios jurídicos relativos a los derechos humanos abre paso a una inseguridad jurídica generalizada y al caos para todos[25].Y es aquí donde el ejercicio de la memoria es fundamental. Hay que reparar las violencias vividas a la vez que continuar transformando la institución policial. Quiénes son víctimas necesitan del reconocimiento social de lo sufrido y es preciso que se visibilice para que se denuncie. Esto explica los incendios, las quemas, las pedradas contra todo representante de un estado que aquel día no era el estado que protege –la mano blanda- sino el estado que reproduce la miseria, la injusticia y el dolor –la mano dura-[26]. Cuando la impunidad es moneda corriente, la ira que provocan los abusos policiales habilita un espacio de expresión de injusticias cotidianamente vividas por los habitantes de los barrios más pobres.

Pues así como es preciso reconvertir los espacios represivos de la dictadura en lugares de memoria, es preciso no dejar caer en el olvido las desigualdades y violencias vividas hoy en todos los terrenos. Las actuales dinámicas económicas, familiares y comunitarias de los

22 http://sdr.liccom.edu.uy/2016/06/04/los-testimonios-de-los-vecinos-indican-que-fue-otro-caso-de-abuso-policial/

23 Morás, Luis Eduardo, 2016, Op. Cit.

24 Marín Suárez, Carlos; Cordo, Azul (2015). "Políticas de memoria en Uruguay: entre el control, la acción y la pasión". En: SERPAJ. "Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2015", Montevideo: 46.

25 Barreira, César; Tavares dos Santos, José Vicente (2016). "A construção de um campo intelectual: violencia e segurança cidadã na América Latina". En: Barreira, César; Tavares dos Santos, José Vicente (Orgs.) "Paradoxos da Segurança cidadã" Tomo Editorial, Porto Alegre.

26 Bourdieu, Pierre (1999). "La miseria del mundo", Akal, Madrid.

barrios pobres y asentamientos irregulares arrojan a muchos adolescentes al mercado informal de trabajo y a otros a mercados ilegales en los que el robo, la distribución minorista de drogas y la explotación sexual son fuentes de provisión de dinero aún hoy. En estas condiciones se consolidan relaciones fuertemente estructuradas en torno al delito y al uso de la violencia como bien intercambiable por parte de adolescentes vulnerables[27]. Y es precisamente allí donde el Estado que castiga emerge con sus mayores excesos: la violencia policial, los programas de privación de libertad y la cárcel constituyen el vínculo más duradero y vívido con la ley y las instituciones por parte de estos adolescentes y jóvenes. Se consolidan así los escenarios cuyo efecto de conjunto redunda en la manifestación de excesos de poder sobre los jóvenes.

El giro conservador que prima hoy en el proceso de construcción histórica del discurso relativo a la seguridad se expresa sistemáticamente en pugnas políticas y mediáticas[28]. No así las denuncias de las violencias institucionales que sufren los jóvenes en diferentes dispositivos y que muestran la constitución de la experiencia juvenil signadas por la asimilación o el rechazo de estructuras de dominación que los preceden, los desbordan y sobre todo los atraviesan.

Por ello es que los abusos policiales deben ser discutidos, tratados y analizados. Para canalizar los sentimientos de dolor e indignación, luchar contra la impunidad y la desigualdad frente al acceso a la ley y democratizar el acceso a las instituciones de integración social. Las dinámicas coactivas de los dispositivos institucionales hoy mapean sistemáticamente lógicas de clasificación de un orden social desigual y excluyente en relación a los jóvenes. Es desde un marco de comprensión cultural de la importancia de defender los derechos humanos y de prácticas concretas de recomposición de los mismos que la violencia institucional puede disminuir.

Si pensamos las dinámicas del castigo y del encierro en tanto expresión de las tendencias punitivas de nuestras sociedades[29], el caso del Uruguay es muy significativo: tiene la mayor tasa de privación de libertad en adolescentes de América Latina, únicamente superada por Brasil. Con una tasa de 16 adolescentes privados de libertad por cada 100.000 habitantes, le sigue Brasil con 10 adolescentes privados de libertad cada 100.000 habitantes[30]. Por ello, los abusos policiales no deben ser silenciados por el espectáculo de la violencia y la

27 Fraiman, Ricardo; Viscardi, Nilia (2014). "Entre fierros y plata dulce. Consideraciones acerca de las trayectorias de adolescentes privados de libertad." http://www.faculdadesocial.edu.br/revistas/index.php/dialogos-possiveis/article/view/213

28 Mallo, Susana; Viscardi, Nilia; Barbero, Marcia. "La protesta social conservadora. Representaciones sociales y nuevas sensibilidades sobre juventud y violencia a través de las movilizaciones en torno a la baja de edad de responsabilidad penal". En: "El Uruguay desde la sociología XI", DS-FCS, Montevideo, p. 385-402.

29 Zaf aroni, Eugenio Raúl (2015) Bardazano, Gianella; Corti, Aníbal; Duf au, Nicolás; Trajtenberg, Nicolás. "Discutir la cárcel, pensar la sociedad", Trilce, Montevideo, p. 15-38.

30 Morás, 2016, Op. Cit. Cabe mencionar que en los adultos, la tasa es de más de 300 reclusos cada 100.000 habitantes.

ira que la muerte violenta provoca en los habitantes de los barrios vulnerables. Hablar de las violencias institucionales tal vez colaboraría en sanear sus prácticas y consolidar procesos democráticos en su reorganización para continuar asegurando las necesarias protecciones sin recrudecer el castigo, el control y por esa misma vía la violencia social. Es esta la situación que, de hecho, vivió por varios días el Marconi como reacción de las instituciones de protección del barrio ante las acciones violentas que ocasionó la muerte de Bruno en sus habitantes. Es por ello que estas dinámicas de gatillo fácil cuando dan la muerte pueden finalmente alimentar los circuitos de estigmatización de la pobreza y legitimación de la mano dura.

Tal como fuera el caso en Brasil con las violencias policiales sufridas en Diadema en el año 1997 que dieron lugar a programas de prevención de la violencia, de lo que el Marconi requiere, a doce años de gobiernos progresistas, es de la sistemática inversión en políticas sociales, de la lucha por la construcción de espacios públicos, de la ruptura del "guetos" y sus correspondientes "intervenciones en territorios". Pues en estos casos de ira colectiva, al igual que se quema un ómnibus, se apedrea a un médico o se quema una biblioteca[31]. Y así es como la acción protectora del estado –la salud, la educación- muchas veces también se debilita o se retira. Una vez más, el barrio queda solo, sin recursos, sin apoyos y en manos de los dispositivos que lo confinan en la violencia estructural que viven los habitantes de su territorio, presos de sus oposiciones internas y de las dinámicas que se dan para resolverlas.

[31] Merklen, Denis (2013). "Pourquoi brûle-t-on des bibliothèques?" Presses de L´enssib, Lyon.

Un camino a transitar
Hacia un modelo de cuidados alternativos en Uruguay

Mauricio Vázquez Correa[1]

"Niño, mi niño, vendrás en primavera,te traeré.
Gurisito mío, lugar de madreselvas te daré.
Y aunque nazcas pobre, te traigo también:
se precisan niños para amanecer".

Daniel Viglietti

Para setiembre del presente año 4580[2] niños, niñas y adolescentes[3] se encontraban en alguna Modalidad Integral de tiempo completo[4] del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), o bien en alguno de los convenios con organizaciones de la sociedad civil[5] existentes a la fecha[6]. De esta primera cifra unos 3677[7] NNA estaban internados en centros residenciales; este hecho marca una triste realidad: a nivel regional, Uruguay es el país con la tasa más alta de niñez institucionalizada[8].

La Ley 17823[9] en su artículo 12 (referente al Derecho del disfrute de sus padres y familia) expresa que: *"La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no*

1 Coordinador de Relaciones Internacionales de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF)

2 De esta cifra concretamente 2577 son varones y 2003 son niñas, con edades que van de 0 hasta los 18 años. Fuente: S.I.P.I. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay- Sistema de Información para la Infancia. Disponible en: http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Poblacion/Tab11/Estudio%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Proyectos.%20Enero%202016.pdf

3 De ahora en adelante NNA.

4 De ahora en adelante HTC.

5 De ahora en adelante OSC.

6 La población existente para setiembre de 2016 en los HTC del Estado es de 2081 NNA, siendo la cifra de 2499 para los HTC de las ONG's con convenio. Fuente: Ídem 1.

7 Fuente: Ibíd. 1.

8 Con una población de 919000 niños/as en 2013, Uruguay registraba a 3757 NNA institucionalizados, resultando una tasa de 409 NNA cada 100 mil habitantes. Le seguía Chile con una tasa de 221 c/100 mil hab., Argentina con una tasa de 121 c/100 mil hab., Paraguay con 100 y Brasil con 62 c/100 mil hab. López Agustina, Palummo Javier. *"Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo".* Montevideo, UNICEF – FJD, 2010. Disponible en: http://www.unicef.org/uruguay/spanish/Internados_web.pdf

9 Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), sancionado en el año 2004. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.htm

ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva". Ahora, si bien el artículo 12 armoniza con el espíritu de la Convención de los Derechos del Niño[10] (CDN), y a pesar de que el texto es explícito, el Uruguay no escapa a la tendencia[11] regional que indican que la pobreza y desigualdad son las principales causas de riesgo de la separación parental de la niñez y adolescencia en América Latina[12].

El desafío de superar el enfoque tutelar por la Protección Integral de Derechos

Aunque el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) significó un avance en relación a la normativa anterior (Código del Niño de 1934), todavía siguen presentes los rastros del viejo modelo tutelar. Así es que en su Capítulo XI y por lo dispuesto en el artículo 117[13], se mantiene intacta una forma de intervención típica del anterior enfoque. Dicho capítulo alega estar dedicado a la "Protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes y situaciones especiales"[14]. Pero, ¿cómo se interviene? Luis Pedernera, coordinador del CDNU[15], aduce que: *"cuando el principio de legalidad no se tiene en cuenta y aquí opera en tanto el "derecho amenazado o vulnerado" y la "vulneración y amenaza de derechos de terceros", estas son categorías que no tienen límites precisos y que terminan finalmente siendo llenadas por el operador de turno".*[16]

Lo expuesto con anterioridad explica, en parte, una de las razones que determinan la alta tasa de institucionalización de la niñez en el Uruguay. En los juzgados letrados de

10 El preámbulo de la CDN afirma que: "reconociendo que, el niño para el pleno desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de una familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión" de La Convención fue aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Uruguay la ratificó el 28 de setiembre de 1990 (Ley Nº 16.137).

11 En la franja de 0 a 5 años, el porcentaje llegó a un 41,6 % en amenazas o vulneración de derechos vinculados a situaciones de pobreza o indigencia. Ibid.7

12 RELAF (2010). *"Niños niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria"*. Pág. 10, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010. Disponible en: http://www.relaf.org/Informe%20Latinoamericano.pdf

13 CNA, Capítulo XI -Protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños v adolescentes y situaciones especiales. Texto completo del Art. 117: "Siempre que los derechos reconocidos a los niños y adolescentes en este Código sean amenazados o vulnerados, se aplicarán las medidas que dispone este título. De igual forma se aplicarán a los niños que vulneren derechos de terceros".

14 Está previsto en nuestra Constitución en el artículo 10 y dice: "Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe".

15 Coordinador de la coalición de OSC Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU), actualmente electo como experto independiente del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

16 Pedernera, Luis. "Los hijos de quién...". En: "Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay", *Luis Eduardo Morás*. Pág. 31-38. Montevideo, SERPAJ, 2012 Disponible en: http://radiouruguay.com.uy/innovaportal/file/27683/1/los_hijos_del_estado_corregido_10oct-22.pdf

familia de urgencia hay falta de recursos y especialización[17], lo que propicia la tendencia de separar a los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad familiar, sin considerar y ejecutar mayoritariamente soluciones alternativas[18].

El acogimiento familiar como una medida alternativa a la institucionalización

La institucionalización "*ha sido, y todavía es, una política que desde los Estados y desde diversas instituciones, fundaciones y organizaciones o centros religiosos se plantea como solución única o predominante para los niños y niñas sin cuidados parentales*"[19]. Cuando se han agotado todas las instancias de apoyo y acompañamiento familiar, y por diversos motivos no se considera sana o segura la permanencia del niño/a en el seno de la familia de origen, el acogimiento familiar (AF) debe tomar un papel protagónico, como una opción válida que hace posible la convivencia familiar de niños cuyas familias de origen no están en condiciones de asumirla[20].

Esta es una medida temporal mientras se busca una solución definitiva a la situación particular, por lo que la relación entre la familia acogedora y el niño no es filiatoria. Dentro de las políticas públicas de protección de derechos de la infancia, las autoridades administrativas y/o judiciales *"deben mediar en la relación de acogimiento, proveyendo de apoyo y cuidando que en los procedimientos se respeten todos los derechos del niño y los de su familia de origen. En particular, a ser oído, a cultivar su cultura y educación, a respetar su historia e identidad."*[21]

En el Uruguay entre 2012 y 2013 se seleccionaron 200 familias para ser parte de un plan de acogimiento familiar conocido como "Familia Amiga", que según medios de prensa

[17] En recientes declaraciones de prensa, Eduardo Cavalli, Presidente de la Asociación de Magistrados de Familia Infancia y Adolescencia, explicó que es una contradicción que los juzgados donde se siguen los casos de violencia doméstica y vulneración de derechos de niños y adolescentes sean los que tienen menos recursos. *"La materia familia es obviamente la que tiene mayor cantidad de números de asuntos pero eso no se corresponde con la cantidad de juzgados que atienden situaciones de urgencia", señaló. "Proporcionalmente hay menos estructura. Es una cuestión cultural que así se ha resuelto".* Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/62936_la-mejor-manera-de-callar-a-un-nino-abusado-es-llevarlo-a-un-juicio-uruguayo

[18] Estas medidas se basan en el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, favoreciendo el acceso a los recursos necesarios para la permanencia de los NNA en la familia y comunidad mediante el diseño de intervenciones a nivel familiar y comunitario. Para más información ver la Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (RELAF y UNICEF 2015) disponible en: http://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf

[19] RELAF, UNICEF. *"Acogimiento Familiar. Guía de estándares para las prácticas"*, pág. 10. Buenos Aires, 2015. Disponible en: http://relaf.org/materiales/Acogimiento%20Familiar.pdf

[20] Dantas, Érica y Luna, Matilde. "Diversity in the recognized forms of Foster Care: the Latin American View". Boletín Electrónico del Servicio Social Internacional, 2009. Disponible en: http://www.iss-ssi.org/2009/index.php?id=7

[21] Ibid.18.

han llegado a tener a su cargo a 310 niños y niñas[22]. Es un dato alentador, a pesar de que buena parte de los NNA que se contabilizan por el SIPI como en *alternativa familiar*, todavía están bajo el sistema de "Cuidadoras"[23], que es una modalidad proveniente del modelo anterior (Código del Niño de 1934).

Sin embargo vale destacar que se están planeando iniciativas para fortalecer el programa de AF[24], como lo indican declaraciones del Directorio de INAU[25].

Hacia un nuevo modelo de protección integral de la niñez

Como se ha mencionado, el derecho a la vida en familia y comunidad se encuentra recogido en nuestra jurisprudencia pero, a nivel general y dentro del mismo Poder Judicial, hay disconformidad con el funcionamiento de los juzgados letrados de familia de urgencia. Cabe preguntarse: ¿qué otros factores intervienen para que Uruguay tenga un nivel de institucionalización de la niñez tan elevado? Otro factor que puede destacarse radica en el aparato burocrático, que dificulta la implementación de la ley. Los miedos y resistencias al cambio en algunos sectores son determinantes. Pero esto trasciende el andamiaje estatal ya que a nivel socio cultural, aún está presente el modelo tutelar-paternalista en la idiosincrasia uruguaya.

Aun así, los cambios se están gestando. Existe la necesidad de trascender el modelo dominante del siglo XX. La problematización se está generando y todo indica que existe voluntad política para llevar adelante los cambios necesarios[26]. Desde RELAF conjuntamente con la oficina de UNICEF Uruguay, se impulsa un cambio de paradigma mediante

[22] Ver artículo publicado en el diario "El País": http://www.elpais.com.uy/informacion/hay-menores-pais-que-cargo.html

[23] Para ese entonces, mientras que el sistema de familias de acogimiento daba solución a 310 niños y niñas, el sistema de cuidadoras, conformado por 350 familias, tenía a su cargo a 1200 (Fuente: Ídem 18). Para setiembre de 2016 la cifra es de 1446 NNA, en Alternativa Familiar, pero no se tiene diferenciado cuántos bajo modalidad de AF y cuántos bajo el sistema de cuidadoras. Fuente: Ibíd. 1.

[24] Ver más información en: http://www.inau.gub.uy/index.php/familia/acogimiento-familiar

[25] En julio de 2016, Marisa Lindner, Presidenta de INAU, en declaración de prensa dijo que será lanzada una campaña para la convocatoria para familias interesadas en brindar acogimiento familiar. Ver artículo disponible en: http://www.republica.com.uy/inau-convoca-familias-uruguayas-participar-cuidado-transitorio-ninos-adolescentes/576676/

[26] RELAF junto a UNICEF e INAU organizaron en junio de 2015 el Seminario Internacional "Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación", donde participaron expositores internacionales y representantes de las OSC del Uruguay dedicadas a derechos de niñez y adolescencia. En esta actividad Marisa Lindner, presidenta del INAU se refirió a "Los desafíos para la desinternación y los cuidados alternativos" en Uruguay. Cabe destacar que el directorio del INAU se comprometió a trabajar para la eliminación progresiva de la internación de niños por causas de protección de derechos, algo por lo que RELAF viene trabajando activamente junto a UNICEF. Ver artículo disponible en: http://www.relaf.org/BoletinJunio15Contenidos.html#editorial

la cooperación técnica a nivel gubernamental y en especial con el apoyo y cooperación de coaliciones de la OSC involucradas en la defensa de los derechos de la niñez[27].

La intención de estas acciones está enfocada en el cambio del *estatus quo* que sostiene la preocupante situación de institucionalización antes mencionada. Es alarmante que los fondos públicos sigan destinándose a sostener programas de cuidado residencial más que a impulsar la transformación real del sistema. Además, junto al rol rector del Estado, la sociedad civil debe asumir el papel fundamental de incidir en el cumplimiento de las políticas públicas, pero también en la innovación y en la mejora constante[28] por iniciativa propia.

Cabe reconocer que el Estado viene desarrollando iniciativas que promueven la desinstitucionalización[29], pero si bien se aprecian estos esfuerzos, aún resultan insuficientes para la transformación del Sistema de Protección Integral y del subsistema de cuidados alternativos. Es urgente redoblar las acciones de incidencia para impulsar una transformación, promoviendo procesos de desinstitucionalización y de adecuación que cumplan con estándares internacionales de derechos humanos (CDN, 1989; Directrices ONU, 2009) en materia de protección integral y de cuidados alternativos, dado que se constata que las condiciones actuales no cumplen con las exigencias requeridas. Ello es coherente con las recomendaciones del último Informe del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (2015) al Uruguay, especialmente en materia de entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado[30]. El informe que presentó el CDNU titulado "Derecho a vivir en familia, internación y sistema de cuidados"[31], fue clave para que el CDN enfatizara en sus recomendaciones la necesidad de que el Uruguay cumpla con los compromisos asumidos, y se garantice el goce del derecho a la familia y comunidad.

[27] Las coaliciones son la Asociación Nacional de ONG's (ANONG), la Asociación Uruguaya de Educación Cristiana (AUDEC) y el Comité de los Derechos del Niño/a del Uruguay (CDNU).

[28] En este punto es destacable el trabajo que viene llevando adelante la ONG La Barca, que desde 2006 reformuló su estrategia y pasó de ser un hogar de tiempo completo a ser un centro de tiempo parcial centrado en el apoyo familiar y comunitario, trabajando en el entramado familiar y social particular de cada niño/a. Esta experiencia propia ha sido llevada a otros lugares del país como la localidad de Cerro Pelado y actualmente está trabajando en una HTC en Colonia Valdense. Por más información: http://www.labarca.org.uy/noticias.php?oP=0&cN=1

[29] Un ejemplo de estos planes se describe en el Informe de RELAF y UNICEF en 2013 "Planificando la desinstitucionalización de Niñas y Niños menores de 3 años" Disponible en: http://www.relaf.org/materiales/Des_bebes.pdf pág. 12

[30] Ver recomendaciones del CDN de NN.UU al Uruguay 2015 referentes a Entorno Familiar y Modalidades Alternativas de Cuidado Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (arts. 5, 9 a 11, 18 (párrs. 1 y 2), 20, 21, 25 y 27 (párr. 4). Disponible en: http://www.comitednu.org/wp-content/uploads/2015/04/OBSERVACIONES-FINALES-ESPA%C3%91OL-CRC.pdf

[31] En el informe se menciona que: ""Se torna urgente avanzar en políticas dirigidas a la familia (en sentido amplio) para quebrar el enfoque bastante instalado de institucionalización/internación" "Preocupa además la gran fragmentación institucional en el sistema de protección infantil, incluso a la interna del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay", agrega. Ver nota completa publicada el día 2/7/2014 en El País, disponible en: http://www.elpais.com.uy/informacion/denuncian-inau-encierros-hogares-amparo.html

"Dentro de lo posible, tenemos que pensar una estrategia integral, inteligente y provocadora, y no seguir implementando políticas y programas como parches", ha declarado recientemente Matilde Luna, directora de RELAF en un artículo al Semanario Brecha[32]. En ese sentido, durante 2015 y 2016 se continuó trabajando, llevando a cabo instancias de intercambio y cooperación[33], demostrando la necesidad de desarrollar una estrategia integral para generar un cambio cultural profundo, que involucra no solo al gobierno, sino a las OSC y la sociedad en su conjunto.

[32] Entrevista titulada "Clausurar el encierro" realizada por Azul Cordo, publicado en Semanario Brecha, el 19/2/2016.

[33] Se presentó a autoridades y operadores estatales y no estatales el *"Modelo de prevención del abandono y la institucionalización"* (RELAF y UNICEF 2015). Se validó una línea de Base y Monitoreo de Desinstitucionalización de nivel Regional con técnicos de INAU. Además se realizaron talleres con OSC en el interior del Uruguay (Maldonado, Rivera, Paysandú) donde se abordó la cultura del "encierro" en el Uruguay y se pensaron acciones de incidencia para asegurar el derecho a la vida en familia y comunidad de la niñez en el país. En esa línea se continuó trabajando, llevando adelante un ciclo de 3 webinars basados en la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, y se desarrolló un taller participativo con 20 adolescentes del grupo de participación del CDNU, donde se trató el derecho a la vida en familia y comunidad de la infancia. Por más información ver Boletines de RELAF Nº 60, 62, 63, 67 disponibles en: http://relaf.org/boletines.php

Organizaciones presentaron Informe Alternativo al Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad[1]

Los pasado 15 y 16 agosto el Comité de Naciones Unidas examinó al Uruguay sobre el avance, retroceso y estado de la cuestión de las recomendaciones realizadas. Asimismo y en este marco la **denominada Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad del Uruguay** integrada por los colectivos: Asamblea Instituyente por salud mental, desmanicomialización y vida digna, Asociación de Padres y Amigos de Sordos del Uruguay – APASU, Asociación de Sordos del Uruguay – ASUR (JUVESUR), Asociación de Usuarios de Montevideo e Interior de la República (ASUMIR), CENTEA Uruguay, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública – CAinfo, Centro de Investigación Educación y Encuentro Popular Rebellato Juntos – Villa Altamira) – CIENPRE JUNTOS Barros Blancos, Centro de Investigación y Desarrollo para la Persona Sorda – CINDE, Cotidiano Mujer, Federación Autismo Uruguay – FAU, Federación Nacional de Instituciones de la comunidad sorda del Uruguay – FENASUR, Federación Uruguaya Asociaciones de Padres de Personas con Discapacidad Intelectual – FUAP, Fundación Alejandra Forlán, Grupo de Trabajo sobre Educación Inclusiva en Uruguay – GT-EI, Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo, Juntos por un sueño – Ciudad de la Costa, Movimiento Estamos Todos En Acción – M.E.T.A – Uruguay, Observatorio Uruguayo por los Derechos de las Personas con Discapacidad y Unión Nacional de Ciegos de Uruguay – UNCU fueron las encargados de llevar adelante esta consulta y elaborar este informe alternativo.

En el informe se menciona que "resulta *preocupante que, si bien el ordenamiento jurídico uruguayo prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad (ley 17.817, ley 18.651), las personas con discapacidad están expuestas a continuas situaciones de discriminación en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Desde las organizaciones hemos identificado que la discriminación constante que sufren las personas con discapacidad en Uruguay está vinculada directamente con la denegación de la implementación de ajustes razonables. Una de las razones para que se deniegue la implementación de ajustes razonables consiste en la falta de entendimiento, por parte de la sociedad uruguaya, de que la denegación de ajustes razonables es discriminación por motivos de discapacidad, como así también la falta de inclusión de este concepto en la legislación nacional, en particular en las dos leyes referidas (ley 17.817, ley 18.651).* [2] Asimismo continua mencionando que los derechos de personas con diversidad funcional son altamente *"vulnerados y no se encuentran garantizados para las personas con discapacidad en Uruguay, tales como el derecho a una educación inclusiva, a la salud y al trabajo, entre otros. Incluso, el estado uruguayo no cuenta con un sistema estadístico de producción de datos e información que permita dar cuenta de forma efectiva y con calidad del nivel de inclusión de las personas con discapacidad en la vida social, laboral y cultural del país."*[3]

---

[1] http://www.cainfo.org.uy/2016/08/organizaciones-presentan-informe-alternativo-sobre-derecho-de-las-personas-con-discapacidad-ante-naciones-unidas/

[2] Ibid.

[3] Ibid.

Sobre embarazo en Adolescentes En 20 Años, ¿Qué se ha logrado? [1]

Mujer y Salud en Uruguay – MYSU

23 de setiembre de 2016

Frente a los datos divulgados en estos días sobre la situación del embarazo en niñas y adolescentes en nuestro país, MYSU considera necesario realizar una serie de puntualizaciones.

Los datos presentados dan cuenta de una situación de estancamiento en el porcentaje de nacimientos en madres adolescentes. Este porcentaje se ha mantenido desde 1996 en alrededor del 16,5%, con muy importantes diferencias entre niñas y adolescentes en base a los niveles educativos alcanzados, los estratos socio-económicos y lugares de residencia de estas jóvenes mujeres. Mientras que el 23 % de las adolescentes que viven en hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas han pasado por el proceso de un embarazo y parto, solamente el 2 % de las adolescentes en los hogares con necesidades básicas satisfechas se encuentran en esta situación.

MYSU relevó los programas, estrategias y planes de intervención que en estos años se han elaborado para atender los derechos de niños, niñas y adolescentes, destacándose:

En 1996, el Ministerio de Salud Pública instala el programa Maternidad y Paternidad Elegida que entre sus cometidos tuvo el de dar respuesta a la situación del embarazo en adolescentes, con particular énfasis en madres y padres adolescentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Este programa se reformuló en el año 2001, pasando a denominarse Salud Integral de la Mujer, que incluyó el Programa Setiembre (desde 2002), con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de salud de las madres adolescentes del subsector público en Montevideo. Este programa debería brindar información y servicios de anticoncepción a adolescentes que ya habían sido madres o transitaban por un embarazo, con el objetivo de prevenir futuros embarazos.

Se constituyó en ese mismo periodo el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, encargado de asegurar coherencia, sostenibilidad y eficiencia de las acciones y programas para niños, niñas y adolescentes, buscando generar una estrategia unificada de trabajo con esta población.

En el marco de la reforma de la salud que crea el Sistema Nacional Integrado de Salud, se realizan reestructuras en el MSP, y se constituyen el Programa Nacional de la Salud de la Mujer y Género y el área de salud sexual y reproductiva adolescente, que tuvo tres cometidos básicos: brindar acompañamiento a las/os adolescentes madres y padres en el primer

[1] http://www.mysu.org.uy/multimedia/noticia/sobre-embarazo-en-adolescentes-en-20-anos-que-se-ha-logrado/

año posterior al parto, formar Promotores Juveniles en SSR y crear los Espacios Adolescentes, trabajando de forma multidisciplinaria.

En medio del proceso de reformas también se incorpora la educación sexual en todos los niveles, que tiene entre sus cometidos el acercar información en anticoncepción y SSR en general a niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

A su vez, la elaboración de la Estrategia Nacional sobre Infancia y Adolescencia (ENIA), los programas nacionales como Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo (ambos instituidos en el 2012) con el propósito de trabajar interinstitucional e intersectorialmente con la población adolescente que se encuentra en esta situación, procuran acompañar a madres adolescentes y adolescentes transitando por un embarazo. No conocemos procesos de evaluación que permitan identificar donde estuvieron sus fortalezas y cuáles han sido sus debilidades a la hora de definir nuevas estrategias. Resulta bastante obvio que hasta ahora no se han encontrado las medidas que sean efectivas en garantizar derechos a aquellas niñas y adolescentes que siguen "adolesciendo" como madres.

Si nos encontramos en una situación similar a la que partimos, veinte años después ¿No nos deberíamos una reflexión profunda sobre qué fue lo que falló? ¿Dónde han estado las debilidades? ¿Cuáles han sido los resultados de estos programas y estrategias? ¿No es momento de repensar la política desde una perspectiva realmente inédita que no replique esfuerzos que han probado ser considerablemente infructuosos?

Las desigualdades por razones de género y la permanencia de modelos estereotipados de ser mujer y de ser varón, que predominan en quienes no acceden a la educación o están sometidas a situaciones de abuso y vulnerabilidad de derechos, es la principal causa del problema. La maternidad como único destino no se presenta en niñas y adolescentes de otros sectores sociales. La educación como posibilidad de movilidad social y de construcción de múltiples proyectos de vida, ha demostrado en el mundo ser el mejor método anticonceptivo para las mujeres. La influencia de sectores religiosos ultraconservadores, que muchas veces están a cargo de la implementación de alguna de las estrategias mencionadas, también debe ser parte del análisis y de los problemas que agudizan la situación.

Estamos de acuerdo en que las autoridades se preocupen -y como suelen decir- que se ocupen de lo que sucede pero ya es hora de admitir que se necesita verdadera voluntad política y una acción sostenida a través de las Administraciones de gobierno, para asegurar igualdad de condiciones en el ejercicio de derechos a este sector de la población.

Advertimos que situaciones complejas no admiten soluciones lineales, que en otras épocas cuando las políticas de población eran coercitivas, quizás los resultados eran eficientes en reducir la fecundidad de los sectores más desprotegidos, pero se avasalló y se violentaron de manera terrible los derechos de las mujeres.

Entendemos, por lo tanto, necesario enfatizar que las medidas de corto, mediano y largo plazo que se emprendan deben velar y respetar los derechos de niñas y adolescentes y garantizar su desarrollo como personas libres, autónomas y plenamente integradas a todas las esferas de la sociedad.

Incendio en hogar de adultos mayores: su espacio, nuestra tragedia

El 16 de mayo de 2016 se produjo un incendio en un hogar de adultos mayores situado en la calle Millán esquina Cisplatina. El mismo provocó inicialmente el fallecimiento de siete adultos mayores, de entre 69 y 96 años (cuatro personas por quemaduras directas, dos por lesiones en las vías respiratorias y una por intoxicación).

A los pocos días falleció otra persona que estaba internada en el Centro Nacional del Quemado (Cenaque) y ascendió a ocho la cifra de víctimas fatales por el incendio. En el momento en que ocurrió el siniestro solo había una persona a cargo de 17 ancianos.[1]

Según informó La Diaria, "En conferencia de prensa, el director nacional de Salud, Jorge Quian, aseguró que lo "ideal" sería que los locales y la gestión fueran sujetos a inspección antes de que ingresaran los residentes, pero, sin embargo, la realidad es que primero llegan las personas y después se realizan los trámites formales. "No tenemos la capacidad de rever dónde se va a poner a los ancianos. No es que con controles se resuelva. Es imposible que se vaya casa por casa controlando si hay ancianos a su cuidado. El MSP va detrás de los hechos, y los hechos son porfiados", sostuvo. La subdirectora de Salud del MSP, Raquel Rosa, agregó que "seguramente hay un subregistro" de las residencias. Además, aclaró que una vez que se inicia el trámite, el Mides y el MSP "acompañan" mientras se espera la habilitación final que da Desarrollo Social.

En este caso, además de carecer de habilitación de Bomberos, la residencia había sido observada en las dos inspecciones por exhibir deficiencias de la planta física.[2] Dos personas responsables del Hogar fueron emplazadas por la justicia.

El ministro de Salud Pública, Jorge Basso y el director nacional del Sistema de Cuidados, Julio Bango, comparecieron ante la comisión de Salud de la Cámara de Senadores a raíz del incendio en el hogar.

Desde hace algunos años la competencia de qué ministerio es el responsable de controlar y fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para la habilitación de hogares de ancianos ha oscilado entre el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Desde febrero de 2014, pasaron a estar bajo la órbita del MIDES, pero el MSP no se desentendió completamente, porque quedó encargado de la supervisión del área sanitaria

---

[1] http://www.espectador.com/sociedad/335384/tragedia-en-el-prado-siete-ancianos-murieron-en-incendio-de-residencial

[2] http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/tragico/

de los hogares. Desde el 1º de enero de este año, la situación volvió a cambiar y, nuevamente, el MSP es el que da la habilitación, pero Desarrollo Social sigue fiscalizando algunas de las prestaciones de los centros.[3]

Según el Censo del 2011, en Uruguay funcionan unos 844 residenciales para ancianos, que tienen

13.817 personas. La mayoría –según declaraciones del Ministerio de Salud– sin habilitación. La subdirectora general de Salud, Raquel Rosas, admite que esas cifras son un subregistro de este tipo de centros, porque "el país se encuentra ante un problema sociosanitario en la atención a personas mayores".[4]

Elena Fonseca, en su columna de Brecha se preguntaba: "Existe la ley 17.066, que fija las condiciones mínimas para que funcionen estos establecimientos, pero quién los controla; y cuando lo hace, ¿qué sanción impone? ¿El cierre? ¿El desalojo?..." Esas preguntas siguen interpelando a las instituciones del Estado y también a la sociedad uruguaya.

[3] http://www.elobservador.com.uy/descoordinacion-el-gobierno-deja-la-supervision-hogares-ancianos-zona-gris-n912724

[4] http://brecha.com.uy/epoca-dorada/

Seguridad Democrática y Derechos Humanos





Reducir el encierro es promover sujetos
Una experiencia de empoderamiento político en el sistema carcelario

La Asociación Civil de Personas Privadas de Libertad (ASOCIDE P.P.L.)[1] es una organización sin fines de lucro, está integrada por personas privadas de libertad y se pretende que a futuro se integren personas liberadas, familiares de P.P.L. y personas de la sociedad civil que se encuentren afines con nuestros objetivos.

En el transcurso de nuestra historia, la cual data de un año atrás, se han ido integrando colaboradores de diferentes ámbitos que han contribuido con sus aportes para al desarrollo y a la construcción de la misma (estudiantes de educación social, operadores penitenciarios, integrantes del comisionado parlamentario e integrantes del SERPAJ).

Nuestra asociación surge a partir de una propuesta de Operadores Penitenciarios y Personas Privadas de Libertad en la Unidad Nro. 6 "Punta de Rieles" para la conformación de una posible Comisión de Familiares de P.P.L.

[1] Correo institucional: asocideppl6@gmail.com

Con el transcurso del tiempo esta propuesta se ha ido enriqueciendo y transformando, motivo por el cual sus fundadores consideramos que era necesario un paso previo; la conformación a nivel nacional de una Asociación liderada por las personas privadas de libertad y así generar las condiciones básicas para una posterior convocatoria de sus familiares y/o allegados.

A pesar que desde el año 2005 se creó la ley de humanización carcelaria (ley 17.897)[2], continúan las violaciones constantes de los derechos humanos, la falta de compromiso real por parte de las autoridades que están relacionadas al sistema carcelario y los tiempos burocráticos del mismo difieren de los tiempos de las personas privadas de libertad y sus necesidades.

Porque creemos que para generar procesos de cambios reales es necesaria la participación de la persona privada de libertad, porque queremos hacer, decir, pensar, criticar, proponer, solucionar, generando lazos con los compañeros en los distintos establecimientos para replicar experiencias positivas. Porque en definitiva estamos convencidos que, mejores condiciones en el contexto de los procesos de reclusión, la promoción de espacios colectivos de intercambio, de solidaridad, desde una perspectiva integradora que incluya a todos los actores, pueden abrir posibilidades para deslindarse de aspectos negativos y fomentar el cambio. Cuestionarse desde una visión crítica y reflexiva.

En concreto los objetivos son:

a) El mayor grado posible de bienestar de las P.P.L. y también de sus familiares y/o allegados que transitan y/o se vinculen al sistema carcelario.

b) La lucha continua por el cumplimiento real de los derechos de las P.P.L. y la conquista por aquellos derechos que aún no son contemplados por la ley.

Y entre los objetivos específicos iniciales de la Asociación se destacan:

a) Trabajos en pro del cumplimiento real del 5% en plazas laborales estatales para la P.P.L.

b) Elaboración de informes, de forma periódica, sobre la situación actual de cada Unidad Penitenciaria y entregarlos al organismo que se considere correspondiente.

c) Elaborar un mecanismo para efectivizar las visitas de los abogados de oficio a sus defendidos.

d) Elaborar mecanismos tendientes a tornar más periódicas las visitas de los Jueces a las Unidades Penitenciarias.

e) Proponer la presencia de al menos un procurador universitario en cada Unidad Penitenciaria del país, que gestione y se ocupe de aspectos relacionados a la situación

[2] https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005/19

jurídica de cada P.P.L. frente a los diferentes juzgados (poniendo especial énfasis en aquellas P.P.L. que tienen escasos y/o nulos recursos).

f) Visitas intercarcelarias entre Unidades de P.P.L. del mismo o distinto sexo.

g) Con el fin de abrir diálogo hacia aspectos que refieren e inciden directamente en la vida cotidiana de las P.P.L., sugerir un representante participativo de las mismas y de la Asociación en las sub direcciones.

h) Realización de talleres de sensibilización con todos los trabajadores penitenciarios con el fin de mejorar el relacionamiento interpersonal.

i) Creación de una Asociación Nacional de familiares y/o allegados de las P.P.L., la cual compartiría los fines generales de la Asociación Civil de P.P.L. y con la cual trabajaría en conjunto. Pretende a su vez, ampliar el planteo político y el espacio colectivo de la segunda, intentando generar espacios participativos en compañía de los vínculos significativos de las P.P.L.

j) Hacer efectivos los derechos políticos (específicamente ejercicio del voto) de todas las P.P.L. que estén en condiciones de ejercerlo. m) Organización de mesas abiertas, con representantes de todos los sectores de alojamiento de P.P.L. de todas las Unidades del país, para discutir aspectos de convivencia.

k) Generar espacios de discusión y diálogo con la Universidad de la República, con el fin de colaborar en la planificación de programas de extensión universitaria en los contextos de encierro, desde la perspectiva de las inquietudes y necesidades de la propia población objetivo.

En síntesis promovemos la transformación del individuo, a través de la promoción cultural, laboral y social, desde una educación liberadora, donde se concretice la construcción de sujetos conectados con sus deseos y de otras trayectorias de vida posibles, tendiendo redes que los puedan conectar con diferentes ámbitos.

ASOCIDE se creó como una herramienta distinta a la que históricamente se han empleado dentro del sistema carcelario, por tanto, nos proponemos realizar aportes desde la perspectiva de la persona privada de libertad (elemento fundamental e ineludible para lograr verdaderas transformaciones) mediante la lucha incansable y pacífica por el cumplimiento de los Derechos Humanos de todas las personas privadas de libertad en el Sistema Carcelario Uruguayo, a través de medios no violentos. En la actualidad los documentos generados, tanto estatutos de la asociación, como nuestra carta de identidad, se encuentran a la espera del análisis por parte de la asesoría penitenciaria del Ministerio del Interior, ya que fueron entregados al director de nuestra unidad quien los elevó.

Y nosotros nos encontramos a la espera de una respuesta...

Marihuana, protocolos y después...

El 10 de agosto de 2015 el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior aprobó el "Protocolo de actuación policial sobre Ley de marihuana y sus derivados".[1] Su principal cometido es informar al personal policial sobre la nueva normativa sobre cannabis aprobada por la Ley 19.172 del 20 de diciembre de 2013 y su Decreto reglamentario 120/014 del 6 de mayo de 2014 y la forma de actuación derivada de su aplicación.

Dicho protocolo fue elaborado por el Ministerio y con la participación de diversas organizaciones sociales como la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, Proderechos, el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, la Ong El Abrojo y Movida Cannábica Florida-Uruguay.

En el texto se detallan las vías de acceso legales de la población uruguaya o con residencia permanente al cannabis y asimismo se consigna la cantidad máxima de producción mensual para consumo doméstico (480 gramos), siempre y cuando haya registro, y el alcance de los clubes (hasta 45 miembros y 99 plantas).[2]

Otros puntos que aclara el protocolo es que: "La Ley 19.172 establece que los registros de usuario o cultivador en el IRCCA tienen carácter de dato sensible. El personal no podrá exigir el registro como usuario o cultivador. En el marco de un procedimiento, el juez o la jueza podrá solicitar al IRCCA la información necesaria del registro". También establece entre otras cosas que: "La sola existencia de plantas de cannabis no implica una actividad ilícita. A los efectos de las posibles denuncias, serán tenidas en cuenta cuando refieran a la existencia de alguna forma de tráfico, venta, comercio, suministro u otros ilícitos para constituir delito".

De todas formas, este año se produjeron distintas denuncias de abuso policial en diversos procedimientos, tal como le sucedió a un "autocultivador del balneario Solís, en Maldonado, luego que fuera procesado en su domicilio durante tres meses por "tenencia no para consumo". Dicha figura corresponde a la Ley 14.294 y no a la actual 19.172. Los policías ingresaron a su domicilio sin orden y con consentimiento del cultivador, ya que este entendió que no se hallaba en falta alguna a la ley bajo la que se había registrado en noviembre de 2014. Decidió por eso colaborar en una inspección ocular que los agentes le solicitaban. Pese a eso se lo destrató y se le incriminó en forma indebida pese a estar en conocimiento de su condición de registrado. (...) Fue declarado inocente pero estuvo tres meses con prisión domiciliaria".[3]

---

[1] Ver el texto del Protocolo: https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/ProtoCann_dic2015.pdf

[2] http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/8/orden-pero-con-orden/

[3] http://www.republica.com.uy/no-pueden-llevarme-preso-fumarme-porro-igual-me-llevan/569290/

Otros casos que sucedieron aún con la aprobación del protocolo:

Rivera: Fue detenido con dos flores de marihuana en la calle. Tenía el protocolo de actuación policial encima. Lo mostró pero igual fue detenido tres horas.

Bella Unión: Un autocultivador fue allanado le decomisaron las plantas arrancándolas y estuvo 8 horas en una celda.

Nueva Helvecia: Allanaron la casa por denuncia de un vecino estaba registrado pero le destruyeron las plantas.

Playa Pascual: Una pareja fue allanada, hubo violencia verbal y los apuntaron con armas.

En mayo de este año las organizaciones convocantes en nuestro país a la Marcha Mundial de la Marihuana, realizaron previamente un comunicado que describe entre otras cosas, que existen "carencias de formación de fiscales, jueces y policías que conllevan allanamientos, procedimientos arbitrarios, prepotentes y de acoso a usuarios y usuarias, incluyendo decomiso injustificado y destrucción de bienes".[4]

[4] http://www.uypress.net/auc.aspx?68852,91

De un Ex albergue transitorio a Ex Hospital Psiquiátrico

La ausencia de Planificación Institucional para madres adultas con hijos en el encierro

Mauro Tomasini[1]

Habría que hurgar muy detenidamente en la historia reciente del Uruguay para encontrar una situación que refleje la total falta de consenso entre las agencias estatales (INDDHH, Corte Suprema), actores parlamentarios (Comisiones Parlamentarias), integrantes de la sociedad civil, vecinos y de la academia[2] con respecto al cierre y traslado de la Unidad Nro. 9 a la Unidad Nro. 5. Informes y relatorías dan cuenta de la errónea decisión de cerrar y trasladar a las madres con hijos a la Unidad que alberga a la mayor cantidad de mujeres privadas de libertad. A mediados de octubre se trasladó a las últimas mujeres, efectivizándose el cierre total de la cárcel.

Preocupa la falta de planificación institucional que el Sistema Carcelario tiene, demostrado no solamente con este hecho, sino con la falta de racionalidad que algunas acciones reflejan, visibilizando un sistema a la deriva sin un sentido manifiesto; produciendo al contrario un espacio practicado más que un sistema con líneas programáticas y claras trayectorias institucionales. El Molino nunca podría haber sido utilizado como centro penitenciario, pero dada la emergencia continua del sistema, era una oportunidad para construir una dinámica más acorde a un enfoque de derechos. Ante la falta de planificación y el fracaso para modificar algunas complejidades del sistema, el Ministro del Interior, como ya lo ha realizado su cartera en otras oportunidades, desvaloriza, estigmatiza y reduce a la otra, para generar menos consecuencias a la hora de aplicar una iniciativa focalizada. En este sentido manifestaba que "algunas mujeres presas se embarazan para tener la ventaja que tienen las madres presas".[3] Este pensamiento reproduce fielmente la centralidad argumentativa de las políticas llevadas a cabo por el ministerio, colocando siempre a la otra como un objeto a colonizar, reducir, precarizar, atomizar.

---

1 Integrante del Programa Seguridad Democrática y DD.HH del Serpaj.

2 Cabe destacar la formación de un grupo trabajo formado por organizaciones de la sociedad civil (Comité de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, Cotidiano Mujer, DNI – Uruguay, El Abrojo, El Tejano y SERPAJ) vecinos y vecinas del Molino y académicos de la Facultad de Psicología – UDELAR, entre otros, que han puesto en agenda el tema del traslado desde su inicio. Este grupo ha realizado solicitudes ante el Poder Legislativo y ante otros organismos estatales denunciando la regresividad de la operación propuesta. Asimismo han solicitado ingresar al nuevo centro para realizar un monitoreo, lo cual hasta el momento no ha tenido respuesta.

3 http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/12/soplara/

Por la misma situación que el Molino se crea, es por la misma situación que el Molino se cierra, por un sistema basado en la emergencia continua.

Existe dentro de la normativa internacional (convenciones, reglas, pronunciamientos de instituciones rectoras en materia de derechos humanos), refrendado e incorporado en nuestro orden jurídico interno, posiciones en relación al criterio que debe tomarse para la clasificación de personas privadas de libertad. En este sentido se observa que en el universo de los Adultos una clara manifestación de separar varones de mujeres, y a su vez la de separar mujeres con hijos a cargo del resto de la población.

Esta tendencia y sentido debe operar a la hora de pensar y planificar un sistema carcelario respetuoso de los derechos humanos. Siempre en una intervención se debe realizar el menor daño posible para las partes involucradas. La intervención no puede profundizar las vulneraciones existentes, al contrario debe promover a los sujetos como tales posibilitando el pleno goce de sus derechos. Más aún importante en aquellos lugares donde las personas producen su vida de forma totalizante dentro de un mismo lugar físico y espacial. Limitar o disminuir el daño sobre los sujetos involucrado es un elemento clave para construir otra trayectoria de vida. La mirada en la intervención se modifica en función de sujeto y sus características. Por eso la que se debe desarrollar sobre madres recluidas con hijos e hijas debe tener un enfoque preciso para evitar aún más el deterioro que produce la cárcel sobre el individuo.

En este sentido, pensando que el tipo de abordaje que se planifica para una persona privada de libertad se comienza a definir a partir del espacio que se le designe para producir su vida en el encierro, la reforma carcelaria que se inició en el año 2010, si bien no coloco de inmediato el tema de la mujer en la agenda, comenzó paulatinamente a trazar algunas líneas de trabajo con el transcurrir de la reforma.

Por tal motivo en ese mismo año se inaugura la Cárcel "El Molino", un establecimiento exclusivamente para alojar madres con hijos. Esta iniciativa se promovía mejores condiciones para construir un marco de intervención adecuado que disminuya los factores de riesgos que operan en las madres y sus hijos. Asimismo reduce la complejidad que soporta un establecimiento de grandes dimensiones donde se multiplican la cantidad de obstáculos intrínsecos a la institución, desde la violencia a la burocracia y la discrecionalidad características de las instituciones totales.[4]

Un lugar exclusivo para este tipo de población genera otros tipos de vínculos y promueve mejores prácticas, favoreciendo que los procesos de socialización de los niños y niñas sean los más adecuados, tratando de despojarlos de los estigmas, estereotipos y referencias del mundo carcelario. El Molino mejoró sustancialmente su organización interna, forman-

[4] Claudiana Pereson, "Prisión, mujeres y maternidad. Procesos de intercambio y negociación entre guardias e internas" En: Delito y Sociedad > Vol 2, No 34 (Año: 2012) https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/view/5674/8422

do lazos comunicacionales muy adecuados, con una relación una a una entre operadoras y reclusas. Asimismo llevó adelante procesos de autogestión y autonomía interesantes y novedosas para el resto del sistema.

El traslado a la Unidad Nro.5 de las madres e hijos que se alojan en la cárcel el Molino fue totalmente inadecuado, riesgoso y regresivo, puesto que no se estaría cumpliendo con la tendencia de promover el menor daño posible sobre los sujetos. Es decir atendiendo el interés superior del niño, los mismos se verían anulados y limitamos en sus derechos consagrados en el establecimiento que hoy residen. El Derecho a la alimentación, al contacto con el exterior, al juego, a la seguridad física, a la educación, se vería seriamente comprometidos por varios motivos:

- Los grandes centros de reclusión pierden capacidad de gestión, en tanto gestionan totalidades y no particularidades. En este sentido las necesidades de los niños van a estar sujetas a las posibilidades de respuesta que puedan surgir de la institución en un orden de jerarquía reglado a las contingencias cotidianas.
- La unidad nro.5 no se planificó para albergar a personas privadas de libertad y menos a madres con sus hijos, fue construida como Hospital Psiquiátrico. Sus espacios son fragmentados, sus sanitarios están pensados para usuarios del sistema de salud, la ventilación es mala, no existen espacios colectivos comunes. Además del gran deterioro edilicio.
- La alimentación tiene que ser realizada según las especificidades que demanda la edad de los niños o niñas. No puede diluirse entre las necesidades del resto del establecimiento.
- Los niños por su condición son mucho más vulnerables y aún más en una cárcel. Su seguridad física depende de muchos factores que se pierden de vista cuando aumentan las complejidades a tener en cuenta. En tanto cuando se pueden focalizar en atención y seguimiento particular los riesgos disminuyen considerablemente.
- No existen lugares apropiados para el juego y la recreación.
- El contacto con el exterior y el acceso a la educación corren riego de perderse debido a los mayores requerimientos que una cárcel grande tiene en relación a sus recursos materiales.
- La densidad simbólica que genera en un niño o niña la prisionización aumenta sustantivamente en una cárcel de mayor envergadura. Asimismo el principio de normalización que debe operar como factor de estructuración, no se desarrolla de la misma manera en una cárcel grande que en una pequeña gestionada de forma más acorde para determinada población.

Montevideo, 12 de agosto de 2016
Comunicado a la Opinión Pública

Ante los hechos de pública notoriedad vinculados al traslado de la cárcel de mujeres "EL MOLINO" por parte del Ministerio del Interior, las organizaciones de la Sociedad Civil, vecinos y la Academia que venimos haciendo el seguimiento de esta situación hacemos saber:

Desde sus orígenes y con preocupación especial desde 2014, cuando comenzaron los rumores de que la cárcel El Molino (institución destinada a mujeres privadas de libertad con hijos/as) sería trasladada a la Unidad Nº 5, las organizaciones sociales, los vecinos y la Academia, hemos buscado aportar desde nuestro lugar a la mejora de las condiciones de vida de esta población. Inicialmente, en conjunto con la Junta de Tratamiento ampliada de El Molino, elaboramos recomendaciones para considerar en un centro que aloje a mujeres con sus hijos/as. Estas recomendaciones están específicamente orientadas a perfeccionar las instalaciones así como el proyecto socioeducativo para la rehabilitación de las mujeres privadas de libertad y las condiciones de vida de los niños/as que se encuentran allí alojados. El documento fue enviado al Instituto Nacional de Rehabilitación.

En 2015, las organizaciones solicitamos dos entrevistas al Ministerio del Interior. En ninguna de las dos ocasiones se obtuvo respuesta.

A fin de año, desde la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad (ámbito que reúne a organizaciones, academia e instituciones del Estado) organizamos el seminario "Mujeres en situación de privación de libertad. La maternidad en contextos de encierro". Esta jornada de intercambio tenía como objetivo que los actores institucionales, en particular el Ministerio del Interior y los responsables del sistema de justicia penal, dieran a conocer sus políticas de atención a niños/as y a sus madres que están en situación de privación de libertad. Allí expusieron el Subdirector técnico del Instituto Nacional de Rehabilitación, Gustavo Belarra; el Comisionado Parlamentario, Juan Miguel Petit; así como representantes del Poder Judicial, de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), del Programa Uruguay Crece Contigo (MIDES), de la Facultad de Ciencias y de la ONG ATI, de la Facultad de Psicología y de El Abrojo.

El Ministerio del Interior fue especialmente convocado a exponer sus planes y, habiendo confirmado su presencia, no concurrió a dicha jornada.

Las autoridades de gobierno confirmaron que los niños/as y sus madres serían trasladados a la Unidad Nº 5 (cárcel de mujeres más grande de Uruguay, con aproximadamente 350 privadas de libertad), manteniendo la institucionalidad de El Molino pero no sus condiciones de vida.

Desde entonces, **la INDDHH y el Comisionado Parlamentario llamaron varias veces la atención a las autoridades competentes sobre la inconveniencia de realizar la mudanza a una unidad penitenciaria donde los problemas son sustancialmente distintos a los que se enfrentan en unidades de reclusión más pequeñas y, principalmente, en El Molino**.

Esta cárcel en particular, a diferencia de la Unidad 5, fue concebida para alojar madres con hijos y garantizar, en lo posible, su bienestar a través de la organización de horarios y autorizaciones y visitas muy distinta a una cárcel común. Hemos expuesto nuestra preocupación en despachos de legisladores, así como en comisiones parlamentarias que tienen injerencia en la vigilancia de los derechos humanos en general, y en el funcionamiento del sistema penitenciario en particular.

Hemos pedido se siga de cerca el traslado y se garantice el respeto de los derechos humanos de las mujeres y de los niños/as por encima de cualquier interés ministerial.

Ante nuestras preocupaciones el Ministro ha reiterado sistemáticamente que el traslado es una decisión tomada y "no tiene marcha atrás". Con sorpresa, el pasado jueves 16 de julio, escuchamos las declaraciones del ministro Bonomi a TNU: "Nosotros el año pasado tuvimos que internar a todos los niños en el CTI, todos en el CTI, porque [El Molino] no está en condiciones. Mantener a los niños en un lugar que no está en condiciones y le provoca eso es una violación de los derechos humanos. Entonces, lo que dicen [las organizaciones], que está previsto un lugar donde no se violen los derechos humanos (sic) y quieren mantener un lugar donde los enferma y eso comprobado por Bomberos, ASSE y Arquitectura, que dicen que no tienen arreglo. Lo que hay que hacer es trasladarlos".

Ante estas declaraciones creemos necesario hacer varias puntualizaciones:

- La defensa que hacemos de El Molino tiene que ver con el proyecto de rehabilitación y las condiciones de vida que allí se dan. **No defendemos un local, defendemos una concepción de rehabilitación que pueden desarrollarse en unidades pequeñas, donde las reglas son distintas a las de una unidad penitenciaria común y de mayores dimensiones.**

Defendemos un proyecto de centro vinculado al espacio social y comunitario, que trabaje en red, y no como parte de un complejo penitenciario.

De acuerdo a evaluaciones pediátricas realizadas en los meses de invierno de 2015 los niños/as de El Molino no padecían de fallo de crecimiento, trastornos de sueño o enfermedades crónicas. Hubo 5 niños/as internados en CTI de un total de 28 en un momento en el que había en Uruguay una epidemia de gripe y un altísimo porcentaje de niños de la población en general sufrieron infecciones respiratorias, no solamente los niños/as de la cárcel El Molino[1].

[1] Informe Facultad de Ciencias-ATI, 2016.

• Defendemos la existencia de unidades pequeñas, para 30 mujeres, y no una unidad que alberga a aproximadamente 350 mujeres.

• Defendemos el principio de "interés superior del niño" a la hora de definir la política carcelaria sobre mujeres privadas de libertad que viven con sus hijos/as.

En ese sentido UNICEF[2] indica que:

"Los niños y niñas que viven en los centros penitenciarios con sus madres deben tener garantizado el respeto absoluto de la totalidad de sus derechos, en particular:

- El derecho a la privacidad: los niños pequeños necesitan intimidad en el vínculo con su madre para el desarrollo de la lactancia, la conciliación del sueño y la generación de un apego seguro.

- El derecho a la educación: los niños en establecimientos carcelarios con sus madres tiene que tener asegurada su participación en espacios educativos en iguales condiciones que los demás niños de su edad.

- El derecho a la salud: los niños en establecimientos carcelarios deben tener garantizado el acceso a servicios de salud en iguales condiciones que los niños de su comunidad, especialmente se debe velar porque reciban atención y cuidado de su salud emocional.

- El derecho a la no discriminación: los niños que conviven con sus madres en establecimientos carcelarios no deben ser objeto de discriminación alguna en ninguno de los ámbitos en los que participan. A tales efectos proveer los medios y recursos para evitar la reproducción de los efectos nocivos del ambiente carcelario en la vida cotidiana de los niños.

- El derecho a la circulación o el esparcimiento: los niños en establecimientos carcelarios con sus madres deben tener el acceso a espacios de esparcimiento como lo haría cualquier niño de su edad. Debe fomentarse las salidas de estos niños y niñas de los centros penitenciarios y la posibilidad de mantener contacto con otros niños de su entorno comunitario.

- El derecho a la vida libre de violencia: los niños y niñas pequeños deben estar protegidos frente a toda forma de violencia. En tal sentido, se deben prever los mecanismos para evitar que las particularidades del ambiente carcelario afecte la vida cotidiana de los niños y sus madres.

- El derecho a mantener el vínculo con su familia de origen: los niños y las niñas que están alojados con sus madres en centros penitenciarios tienen que tener garantizado su derecho a mantener contacto cotidiano con su familia. Se debe asegura los servicios necesarios para garantizar la vinculación del niños con su familia fuera del centros carcelario.

[2] Nota enviada por UNICEF al Comité de los Derechos de Niños, niñas y adolescentes ante el pedido de recomendaciones para esta situación.

Por todo lo anterior, los centros penitenciarios destinados a mujeres con niños y niñas deben ser exclusivos para esta población y no deben compartir las instalaciones con el conjunto de la población carcelaria femenina u otra población carcelaria."

• Defendemos la idea de que los cambios en el sistema penitenciario se hagan en el marco de un plan de abordaje multidisciplinario; que aún desconocemos para la unidad "El Molino" en su nuevo enclave.

• Además de lo expuesto, otras experiencias indican que en el Sistema Carcelario todo lo transitorio se convierte en permanente. Por lo tanto lo mencionado por las autoridades del Ministerio no generan confianza al afirmar la corta estadía que tendría "El Molino" en el nuevo establecimiento.

A pesar de los esfuerzos realizados por el INR en avanzar en una mirada con perspectiva de género, este escenario planteado solo deja en claro la precaria, limitada y carente mirada sobre el tema. Además define -de alguna forma- la participación de la sociedad civil desde un lugar testimonial únicamente. No otorgar un espacio de discusión sobre temas cruciales que hacen a la agenda pública en el área de género, infancia y sistema carcelario, va en retroceso con la apertura dispuesta desde hace varios años por parte del sistema.

• Llamamos la atención sobre las nuevas condiciones de alojamiento las más de 100 mujeres privadas de libertad que fueron mudadas de los pisos superiores al que ocuparía El Molino en la Unidad Nº 5. **Para mejorar la habitabilidad de El Molino en la Unidad Nº 5, las autoridades empeoraron la situación de las mujeres que allí se encuentran.**

• Llamamos la atención de cómo un centenar de mujeres han sido vulneradas en su derecho a la educación, al trabajo y a la redención de pena debido a que las obras anularon los espacios donde se desarrollaban estas tareas y que aún no han sido reubicadas.

• Por último reiteramos nuestro compromiso a seguir trabajando con las mujeres privadas de libertad para que una vez egresen del sistema penitenciario su proyecto de vida pueda ser reconstruido.

Comité de los Derechos de niños, niñas y adolescentes
Cotidiano Mujer
DNI – Uruguay
El Abrojo
El Tejano
Facultad de Psicología - UDELAR
SERPAJ
Vecinos y vecinas de El Molino
Dra. Annabel Ferreira (Fac de Ciencias) ONG ATI.

Populismo punitivo en Uruguay: Discursos y políticas de los gobiernos de izquierda 2005-2014 [1]

Lucía Vernazza[2]

El endurecimiento de las políticas penales europeas ha sido señalado por varios autores desde mediados de los 80. Bernardo del Rosal[3] afirma que desde entonces las políticas penales de los países desarrollados han experimentado un giro punitivo que ha puesto fin a una supuesta "era de indulgencia" y se han orientado a hacer frente, de forma enérgica y decidida, no solo al delito sino a todo un conjunto de conductas incívicas o antisociales que bordean los límites del Derecho Penal, haciendo de la pura y dura represión. Según el mismo autor, a nivel de la política criminal oficial y a nivel popular, el progresivo abandono de la ideología de la resocialización fue dando paso a un poderoso resurgimiento de las doctrinas del law and order o del "control and punishment" que, en el mejor de los casos, exigían una aplicación más estricta de las penas y, especialmente, de la pena privativa de libertad[4].

Roger Matthews[5] ha señalado que existe un amplísimo consenso en considerar que la reciente política del control del delito está dominada por una mentalidad punitiva. Para algunos, esta escalada es estimulada "de abajo a arriba" por una irritada y ansiosa opinión pública. Para otros, está generado "de arriba abajo" por políticos que juegan con los sentimientos de miedo y las ansiedades de sus ciudadanos para aumentar así sus réditos electorales.

El comienzo de la cultura punitiva del control se resumen según Garland en: un retorno a la justicia retributiva y expresiva; un rol creciente de las emociones en la conformación de las políticas criminales; la reemergencia de la víctima y la protección de los ciudadanos; la expansión de la prisión; una pérdida de la relevancia del conocimiento experto en la definición de las políticas; una politización y populismo en los debates sobre el control

---

[1] Este artículo resume la Tesis de Maestría de la autora. Puede verse el trabajo completo en: http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8085#.V_AKc_l97IU Debido a lo extenso de la bibliografia, la misma no se incluye en este articulo.

[2] Lucía Vernazza Pareja. Máster en Desarrollo Humano por FLACSO, sede Argentina y Licenciada en Sociología por la UCU de Uruguay.

[3] Del Rosal, B. (2009). ¿Hacia el Derecho Penal de la Posmodernidad? Obtenido de Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 11-08: http://criminet.ugr.es/recpchttp://criminet.ugr.es/recpc. (Pág 1)

[4] Ibídem.

[5] Matthews, R. (2005). T e myth of punitiveness. Obtenido de T eoretical Criminology: http://tcr.sagepub.com/cgi/content/ /abstract/9/2/175

del crimen y una opinión pública cada vez más intolerante y punitiva[6]. Es así que, según el autor, las medidas de política pública de seguridad se construyen privilegiando a la opinión pública por sobre la opinión de los expertos, "son populistas y están politizadas"[7].

Este giro punitivo en el control del delito ha sido constatado también en América Latina. Dammert y Salazar señalaron en 2009[8], que la mano dura fue la respuesta privilegiada en la región y así, el "populismo penal"[9] se conformó como la alternativa más "efectiva" para abordar la delincuencia sin tomar en cuenta la complejidad del fenómeno y la debilidad de las instituciones y la capacidad de respuesta del Estado.

El artículo que presentamos trabaja sobre el avance de este tipo de políticas en Uruguay analizando en particular, los dos primeros gobiernos de izquierda. El recorte en la izquierda no es casual, se sustenta en una segunda hipótesis subyacente: La primera gestión del FA (FA) tomó medidas asociadas a una visión de las causas sociales del delito y de los derechos humanos que provocaron el recrudecimiento de los discursos de corte punitivo, tanto del sistema político, de la ciudadanía como de la propia izquierda.

Cuando en marzo de 2005 asumía por primera vez en la historia del Uruguay un gobierno de izquierda el nuevo presidente, Dr. Tabaré Vázquez, decretaba en el mismo acto de asunción, la emergencia humanitaria del sistema carcelario y afirmaba: "Seremos severos con la delincuencia, pero seremos implacables con las causas que llevan a la misma".

Se mostraba el convencimiento sobre que las causas de la delincuencia eran la crisis económica y el abandono de las políticas sociales de los gobiernos anteriores. Este nuevo gobierno creó el Ministerio de Desarrollo Social para atender a la emergencia social y se propuso "descriminalizar" a las políticas sociales que habían sido utilizadas por los gobiernos anteriores como herramienta de "prevención" del delito.[10]

En términos generales, los primeros cinco años de gobierno de la izquierda (marzo de 2005- febrero de 2010) se cerraron con un balance positivo marcado por un fuerte apoyo de la ciudadanía. (60 % de aprobación). Sin embargo, los problemas de inseguridad eran una preocupación cada vez mayor de la ciudadanía y constituyeron el talón de Aquiles del gobierno de Vázquez. Esto implicó que el tema fuera parte central de la campaña electoral del presidente Mujica quien la definió como un asunto prioritario. En la campaña electoral de 2009, el FA ya no hablaba de ser "implacable" con las causas de la delincuencia, ahora

---

[6] Trajtenberg, N. (Diciembre de 2012). Sistemas de Justicia Penal. Explicaciones de la punitividad. Revista de Ciencias Sociales N.° 31. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

[7] Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. GEDISA (pág. 240).

[8] Dammert, L., & Salazar, F. (2009). ¿Duros con el Delito? Populismo e Inseguridad en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO.

[9] Definido por los autores como "la expresión política y social del énfasis en el control y la sanción penitenciaria de quienes infringen la ley". (Pág. 9)

[10] Juan Faroppa, ex Subsecretario del Ministerio del Interior 2005- 2007, en nota publicada en el Semanario Brecha, Setiembre 2004.

su plataforma electoral decía: "Aunque reconocemos causas muy profundas del fenómeno, nos importa combatir el estado actual de las cosas".[11]

El segundo gobierno del FA puso el tema de seguridad entre sus más altas prioridades, y estuvo dispuesto a marcar distancia con las explicaciones que tradicionalmente daba la izquierda a las causas de la delincuencia. Es así que la "Estrategia por la Vida y la Convivencia" presentada en 2012 por el segundo gobierno del FA, afirmaba que la izquierda había mantenido "un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX." y afirmaba que esta visión hoy era "insuficiente.[12].

Cuáles fueron las razones de este cambio y qué tipo de medidas se impulsan desde el "nuevo" pensamiento son las preguntas que atraviesan este artículo.

El contexto de la seguridad en los dos primeros gobiernos de izquierda

Desde la asunción del gobierno del FA en 2005, Uruguay sostuvo un desempeño macroeconómico positivo reduciendo significativamente los niveles de desempleo y pobreza. Además el índice Gini cayó de 0,455 en 2006, a 0,381 en 2015[13]. En materia de seguridad, los datos del Ministerio del Interior muestran un crecimiento moderado del número total de denuncias (5,6 %). Sin embargo, se evidencia una clara tendencia al aumento del peso relativo de los delitos que involucran algún tipo de violencia contra las personas. Esto se refleja tanto en el aumento de las rapiñas (hurto con violencia) como en el exponencial crecimiento de las denuncias por violencia doméstica[14]. Uruguay no escaparía a la tendencia general reseñada en el último informe regional de Desarrollo Humano, según el cual en la última década América Latina ha mostrado un constante crecimiento en dos áreas: la económica y la delictual[15]. Sin embargo, el país muestra y mostraba un desempeño más favorable que el promedio de la región en materia de indicadores de seguridad. De este modo, la tasa de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes fue en 2012 la segunda más baja de Sudamérica[16].

---

11 FA. (16 de setiembre de 2009). Documento 2: Propuestas para seguir construyendo un país de primera. Síntesis en clave de PLATAFORMA ELECTORAL. Obtenido de http://www.espectador.com/documentos/PlataformaElectoral.pdf

12 https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

13 Instituto Nacional de Estadísticas. Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2015/ 321a0edb-d97e-4ab0-aa88-e31ce7a22307

14 Denuncias por rapiña en 2005, 9142, en 2014: 18561. Denuncias por violencia doméstica en 2005: 6853 en 2014: 29.122. Ministerio del Interior. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. https://www.minterior.gub.uy/ observatorio/index.php/estadisticas

15 PNUD. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. (PNUD, 2014, pág. 15).

16 Banco Mundial. http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5

El país ostentaba y ostenta una muy elevada tasa de población carcelaria adulta cada 100.000 habitantes, ubicándose tercero en la región luego de la Guyana Francesa y Brasil[17]. La ley de seguridad ciudadana de 1995 amplió la tipificación de delitos y aumentó las penas. Esto provocó un aumento sostenido del número de personas privadas de libertad. Esta tendencia al encarcelamiento es similar en los adolescentes. En 2012, UNICEF mostraba que mientras países como Irlanda del Norte tenían en 2004 una proporción de adolescentes privados de libertad de 1 cada 4.000 menores de 18 años, Francia 1 cada 12.500 y España 1 cada 50.000, en Uruguay la proporción de adolescentes privados de libertad era, en 2012, de 1 por cada 1963 adolescentes[18]. En la actualidad el país se ubica primero en la Región.[19]

Además de los elevados índices de personas privadas de libertad, las malas condiciones carcelarias, tanto para los establecimientos de adultos como de adolescentes, han sido señaladas por organizaciones de derechos humanos así como por los relatores de Naciones Unidas sobre Torturas y otras Penas y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes en sus visitas a Uruguay en 2009 y 2012.[20]

La inquietud de la ciudadanía por la inseguridad se fue acrecentando en el correr de los gobiernos del FA. Según las encuestas de opinión pública, en 2007 solo el 13% de los encuestados mencionaba a la seguridad como principal problema del país y la mayoría de la población estaba preocupada por otros asuntos como la falta de empleo. En 2009 el tema pasó al primer lugar, posición que mantuvo hasta el cierre del periodo[21]. La consultora Equipos Mori señalaba en 2010 que cuando preguntaban a los uruguayos cuál debería ser la prioridad del gobierno en 2010, las respuestas se concentran muy fuertemente en la "seguridad pública" (la mitad la menciona como la prioridad absoluta). En un segundo escalón emergen referencias a la "educación" (14%), economía (10%)[22]

Conjuntamente con la preocupación por la seguridad, los uruguayos valoraban muy negativamente las gestiones realizadas por los gobiernos del FA en la materia. Según los datos de las encuestadoras, a lo largo de dos gobiernos ningún Ministro logró la aprobación de la mayoría de los uruguayos.

[17] http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24

[18] UNICEF, Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay, 2012.

[19] http://www.sonadolescentes.org.uy/files/Adolescentes-y-sistemas-penales.pdf

[20] Puede verse como ejemplo el Informe presentado por la Institución Nacional de Derechos Humanos sobre la situación de las cárceles de adolescentes en abril de 2013. http://inddhh.gub.uy/informes/.

[21] CIFRA Consultores: http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=162

[22] http://www.equipos.com.uy/noticia/optimismo-por-asuncion-de-mujica-seguridad-como-prioridad/ 3/5

	Fecha de la encuesta	Aprobación	Desaprobación
Ministra Tourné	Abril 2009	23%	47%
Ministro Bonomi	Febrero 2012	33%	49 %
	Noviembre de 2013	25 %	55 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cifra Consultores

Este apremio de la ciudadanía por respuestas a la inseguridad, sumada a la presión política de la oposición al gobierno[23], ha mantenido durante los últimos diez años el debate sobre seguridad ciudadana en lo más alto de la agenda pública.

La seguridad en la agenda del FA

Un primer indicador muy concreto de la centralidad que fue ganando la seguridad en la agenda del FA, es el número de documentos programáticos producidos en cada período. Entre 2005-2009 las propuestas sobre seguridad solo se encuentran en el programa de gobierno[24], mientras encontramos cuatro documentos programáticos elaborados que corresponden al segundo gobierno del Fa (durante la campaña previa y la gestión), dos de ellos refieren exclusivamente a propuestas en materia de seguridad[25].

Seguramente por el contexto histórico en el que se encontraba el país cuando fue elaborado el primer programa de gobierno, la seguridad pública no ocupó un lugar muy destacado en el programa de gobierno aprobado en diciembre de 2004. El Programa se centró fuertemente en dar respuesta a la salida de la crisis y en salir "de la grave situación a la que nos ha llevado la aplicación –sistemática e insensible– de políticas (económicas) opuestas a la historia y las tradiciones democráticas y solidarias que han cimentado el país". [26]

La seguridad no aparecía entonces como un tema central en el cuerpo de análisis y su desarrollo figuraba en el documento anexo. En el documento principal solo se dedica una frase a los temas de seguridad ciudadana dentro del eje "Democratización del Estado".

[23] Es importante mencionar que durante el segundo gobierno del FA, la oposición política, particularmente el Partido Colorado, realizó una exitosa campaña de recolección de firmas para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años de edad. La campaña implicó la realización de un plebiscito conjunto con las elecciones de 2014. Además de otros asuntos, esta campaña mantuvo el tema de la inseguridad y los adolescentes en la agenda política del segundo gobierno del FA.

[24] Programa; IV Congreso Extraordinario, 2004.

[25] Programa Aprobado por el V Congreso Extraordinario 2008, Propuestas para seguir construyendo un país de primera. Setiembre de 2009. "Programa de Seguridad Ciudadana ". Octubre 2009. Plenario Nacional del FA: Plan Político 2012-2014 (contiene"Estrategia por la vida y la convivencia".) http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024, http://www.corteelectoral.gub.uy/proggob09/Plataforma_Electoral_FA.pdf, http://www.frenteamplio.org.uy/files/Programa%20Seguridad%20Ciudadana_FA.pdf

[26] Frente Amplio, IV Congreso Extraordinario. (2004). *Respaldo para la discusión del documento. Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010*. Obtenido de www.frenteamplio.org.uy.

Los temas de seguridad adquirieron mayor centralidad durante el período de preparación de del programa del siguiente período. En el Programa de 2008 el tema no fue central, pero adquirió mayor protagonismo ocupando un lugar en el capítulo "Uruguay Democrático". No obstante, más que propuestas hacia adelante, el documento hace una larga defensa de lo actuado hasta el momento.

Ya en la campaña electoral (setiembre de 2009), el FA presentó un segundo documento programático: Propuestas para seguir construyendo un país de primera,[27] en el que se marca claramente un cambio: la seguridad ciudadana se presenta como uno de los cinco ejes prioritarios de la propuesta frenteamplista. En octubre del mismo año, con el fin de "formular con precisión las principales propuestas del FA en materia de seguridad ciudadana", se difunde oficialmente el "Programa de Seguridad Ciudadana". Este documento retoma las medidas del documento presentado en setiembre, las desarrolla, reagrupa y agrega algunas cuestiones concretas.

Ambos documentos van mostrando un vuelco hacia propuestas más orientadas al combate al delito a través de estrategias policiales (no hay mención a este tipo de políticas en el primer programa del FA) como por ejemplo, la creación de la Guardia Republicana, el despliegue territorial de la policía o el combate al narco tráfico. A su vez, se presentan dos novedades: la referencia a la necesidad de mayor punición (específicamente como argumento para la reforma del Código Penal) y un avance sobre el terreno social de las políticas.

En noviembre de 2012, a casi dos años de gestión del gobierno del Presidente Mujica, un nuevo documento programático es aprobado por el Plenario del FA. En materia de seguridad el plan presenta como eje central "La estrategia por la vida y la convivencia".[28]

Dicha estrategia parte de la idea de que existe una pérdida del "respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana" y este es el problema que el Estado y la sociedad deben enfrentar. La violencia se presenta como "un problema prioritario para la población", un problema que "emerge con fuerza, resultado de largos procesos acumulados de exclusión y que se expresa de varias maneras, algunas más públicas, otras más privadas". La actualidad se caracteriza por la "pérdida de valores", el "quiebre cultural" y la "fragmentación social" y la "falta de respeto a las formas tradicionales de convivencia pacífica".

Aunque la estrategia combina un enfoque novedoso centrado en la convivencia mediante la recuperación y habilitación de espacios públicos y la despenalización de la producción y consumo de marihuana, muestra claros signos de endurecimiento. De esta estrategia

[27] Frente Amplio. (16 de setiembre de 2009). *Documento 2: Propuestas para seguir construyendo un país de primera. Síntesis en clave de PLATAFORMA ELECTORAL*. Obtenido de http://www.espectador.com/documentos/PlataformaElectoral.pdf:

[28] Frente Amplio; Plenario Nacional. (noviembre de 2012). *Plan Político 2012-2014. Estrategia por la vida y la convivencia*. Obtenido de http://medios.presidencia.gub.uy: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

emergen las leyes de endurecimiento del sistema penal adolescente y la famosa Ley de Faltas y se marca distancia con el pensamiento que hasta el momento parecía predominar en la izquierda sobre las causas de la delincuencia, dice textualmente: "En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente". [29]

La gestión de la seguridad en los dos primero gobiernos del FA

Con el fin de conocer los énfasis de las políticas efectivamente implementadas, se recopilaron y sistematizaron los informes de gestión que se adjuntan a cada rendición de cuentas, así como el informe global de gestión 2005-2009 preparado para la transición. De la comparación entre los informes de gestión emergen diferencias importantes tanto en los énfasis de políticas como en el estilo para trasmitirlas. Mientras la primera gestión se centra en "ordenar" el Ministerio y darle carácter estratégico y de largo plazo a las medidas de política, la segunda administración relata acciones más puntuales y más hacia el "afuera". También, el tono de los informes es distinto; el primero más académico, el segundo más de política policial.

La primera gestión del FA presenta la situación de partida de su mandato como caótica, compleja y urgente. Según relata el informe de gestión para el período 2005 – 2009 la situación en materia de criminalidad era compleja: "Al momento de asumir las actuales autoridades ministeriales, el 1º de marzo de 2005, los fenómenos de la violencia y la criminalidad estaban instalados como una problemática importante para la vida cotidiana de los uruguayos. Entre 1990 y 2004, las rapiñas crecieron un 176%... La acumulación de problemas en este terreno y las decisiones estatales de claro corte punitivo y represivo (creación de nuevos delitos y aumento de penas) dieron como resultado mayores tasas de criminalidad, incrementos en la población carcelaria y un estado subjetivo de la ciudadanía atado al temor y a la inseguridad..."[30]

Además, según relata el mismo informe, el Ministerio del Interior presentaba una estructura "desorganizada", "caos administrativo", "irracionalidad en el manejo del personal", "clientelismo e inequidades internas". También se hacía "evidente" la desactualización normativa y los problemas en la formación policial. Se señalaban también problemas en los procedimientos policiales, "...la labor de la policía transitaba por estándares lejanos a los mínimos aceptables: la brecha entre las personas detenidas y las remitidas era demasiado grande, entre otros". Por si fuera poco, las cárceles atravesaban por una fuerte crisis humanitaria. "El hacinamiento, los problemas de salud y de alimentación y la escasez de funcio-

[29] https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf, pág 3.
[30] Informe de Gestión 2005 – 2009, Ministerio del Interior. Octubre de 2009.

narios, fueron algunas de las consecuencias más notorias de una política criminal de corte punitivo." Se presentan además problemas con una estructura policial desordenada, caos administrativo, irracionalidad en el manejo del personal.[31]

Basadas en esta caracterización de la situación, se proponían como lineamientos estratégicos: la coordinación de acciones para el fortalecimiento de los derechos humanos para todos los habitantes del país; la eficacia en las tareas de prevención y represión del delito, el perfeccionado el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico y dignificación de la función policial.

Durante los dos primeros años de gestión los informes[32] describen cómo las autoridades tomaron medidas en las áreas de política carcelaria, acceso a información, estructura y reforma del Estado, dignificación y profesionalización de la función policial y participación de la ciudadanía.

En la segunda mitad de la primera administración se continuó avanzando en las prioridades definidas y se adelantó un paso más en las políticas de erradicación de la violencia doméstica e inicio del proyecto de desarrollo tecnológico. También se menciona en los informes las acciones contra el crimen organizado y el tráfico de drogas, así como operaciones puntuales respecto a la violencia en el deporte.

El Informe de Gestión de 2010, primer año de la segunda administración, muestra un giro y un desconocimiento de lo realizado por la gestión anterior. "… Al iniciar el primer año del período de gobierno, las autoridades ministeriales se encuentran con la responsabilidad de detectar los temas sensibles y prioritarios que deben ser objeto de principal atención para poder diseñar estrategias que serán presentadas en el Proyecto de Presupuesto Nacional y su implementación a lo largo del período…"[33] Esta ausencia de referencias a la gestión anterior se evidencia en todos los informes de gestión de la segunda administración frenteamplista.

Por otra parte, se evidencian diferencias sobre el énfasis que cada gestión pone en los derechos humanos. Mientras la primera gestión del FA tenía como prioridad la "coordinación de acciones para el fortalecimiento de los derechos humanos para todos los habitantes del país", los derechos humanos no aparecen mencionados en los informes de gestión de la segunda administración. Tampoco existe mención de las nuevas autoridades a los estándares de la actuación policial.

Hay además un diagnóstico de partida muy diferente entre ambas gestiones. En el primer informe de 2005, el diagnóstico se centra en describir la situación de la seguridad en el marco de la "fragmentación social" y la acumulación de problemas y decisiones estatales de claro "corte punitivo" que ha incrementado el número de personas en prisión y mayores

[31] Ibídem.

[32] Ministerio del Interior. Estados Demostrativos Resultados 2005 y 2006. Montevideo.

[33] Informe de Gestión del Ministerio del Interior, 2010, pág. 3.

tasas de criminalidad. [34] En el primer informe de gestión, 2010 el diagnóstico inicial es descriptivo de a situación del delito y de quienes los cometen. En este sentido, por ejemplo, este informe dice "Aumentaron los delitos de Hurto y Rapiña y disminuyeron los de Copamiento y Homicidio... Es un dato de la realidad que los delitos que más atormentan a la ciudadanía cuentan con la participación de una minoridad infractora que es imperioso contener primero, para rehabilitar después."[35]

Respecto a las prioridades explicitadas, si bien existe una línea de continuidad en algunas de ellas, como es la preocupación por la situación salarial del personal policial o la ejecución del plan de reforma carcelaria y creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, los informes de gestión muestran diferencias enfoque entre ambas gestiones. Las diferencias principales se encuentran en el avance sobre el terreno de lo social y el enfoque de los operativos policiales. Respecto al primer punto todos los informes de gestión de este segundo período presentan un apartado de "programas sociales" implementados directamente por el Ministerio del Interior mientras no se desarrollan este tipo de programas en la gestión anterior.

En relación con los operativos policiales, durante la segunda administración se comenzaron a implementar medidas muy polémicas en términos de derechos y garantías de la población. En concreto, los llamados operativos de saturación o "mega operativos" que comienzan a ser implementados en 2011 en "zonas rojas" de Montevideo y se plantean como objetivo "reafirmar la presencia del Estado en las zonas seleccionadas y dar cumplimiento a decenas de órdenes judiciales de allanamiento o detención." [36] Estos operativos, con mucho impacto mediático, despertaron la reacción de las organizaciones de derechos humanos que manifestaron su preocupación por la recurrencia de detenciones ilegítimas y la estigmatización de determinados sectores socioeconómicos y generacionales.

La segunda gestión muestra también un mayor énfasis en las acciones de comunicación mediante la implementación de campañas y la mención a acciones para mejorar el relacionamiento con los medios de comunicación. Hay una intención manifiesta de mejorar la imagen que la ciudadanía tiene sobre la gestión de la seguridad.

Por último, si bien en ambos períodos se constata un crecimiento del ingreso de funcionarios policiales, la segunda gestión del FA duplica los ingresos de la primera. Entre 2005 y 2009 ingresaron 1.407 funcionarios, mientras que solo entre 2010 y 2013 ingresaron 3.267 nuevos funcionarios.

34 Ministerio del Interior, Estados Demostrativos Resultados 2005, Páginas 11 y 112.
35 Ministerio del Interior, Informe de gestión, 2010, pág. 13.
36 Ministerio del Interior, Informe de gestión, 2011, pág. 12.

INCISO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerio del Interior	26,683	26,850	27,456	28,071	28,090	28,389	29,799	30,461	31,656

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil[37]

El presupuesto de la seguridad

Asumiendo que un indicador cuantitativo del avance punitivo podría ser el aumento relativo que los presupuestos dedicados tuvieron en el presupuesto todo, se analizaron las leyes presupuestales y se recopiló la información disponible sobre la ejecución del presupuesto público.

En un primer paso, se analizaron las propuestas de ley de presupuesto nacional presentadas en cada uno de los períodos. Es importante aclarar que los presupuestos fueron elaborados en contextos sociales y económicos muy diferentes. En el primer gobierno[38], el país, recién emergía de una profunda crisis económica, por lo que tanto en la fundamentación como en la asignación de recursos la prioridad se centró en las políticas sociales. Se crea, con sus respectivos recursos, el Ministerio de Desarrollo Social y se define como condición fundamental para la implementación del plan de gobierno la ejecución del plan de asistencia a la emergencia social. En el proyecto de Presupuesto la seguridad aparece mencionada pero lateralmente, las prioridades de entonces fueron la atención de la emergencia social y la recomposición de las cuentas públicas. En relación a los temas de seguridad, el gobierno se planteó como meta la recuperación salarial y la dignificación de los integrantes del Instituto Policial y la reforma carcelaria.

El proyecto contemplaba un crecimiento del gasto del Ministerio del Interior del 28% con una participación del 10,1% en el incremento total presupuestal para el período. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el inciso que se proyecta con mayor participación en el incremento total del presupuesto: 34,4%, (tres veces la participación esperada para el Ministerio del Interior).

Para el período siguiente, la Ley de Presupuesto (2010-2015)[39] presenta un diseño distinto basado en metas y objetivos por área programática. Identifica 17 áreas y 5 de ellas son definidas como prioritarias, y entre ellas señala la seguridad pública: “La seguridad pública

---

[37] https://catalogodatos.gub.uy/dataset/vinculos-laborales-con-el-estado-2013/resource/bde818a3-bd4a-49fb-92db-db7ec103374a?inner_span=True

[38] Poder Ejecutivo; Contaduría General de la Nación. (2005). Proyecto de Ley de Presupuesto 2005-2009. Obtenido de https://www.cgn.gub.uy: https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/323/4/innova.front/proyecto_poder_ejecutivo_.html

[39] Poder Ejecutivo. (2010). Proyecto de Ley de Emergencia Carcelaria. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/05/mi_89.pdf

tiene carácter de prioridad en esta Administración, ya que constituye un elemento sensible en la sociedad".

El crecimiento presupuestal del Ministerio del Interior es mayor que en el período anterior, proponiendo que entre 2010 y 2014 sea del 42%, mientras entre 2005 y 2009 el incremento propuesta era del 28%. Lo inverso sucede con la educación, en el primer período de gobierno del FA se proyectó un incremento del 47% destinado para la ANEP, mientras en el segundo período el aumento proyectado fue del 25%.

2005-2009	2010-2014
Crecimiento planificado MI: 28%	Crecimiento planificado MI: 42%
Crecimiento planificado ANEP: 47%	Crecimiento planificado ANEP: 25%

Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto

Tal como se indicó con anterioridad, el análisis se extendió a la evolución real anual de la ejecución presupuestal, recopilándose la información publicada por el Monitor Económico del Semanario Búsqueda, y se construyó una serie que se inicia en 2004 (año previo a la asunción del FA) y finaliza en 2013 (último año con información disponible a la fecha).

A partir de los datos de ejecución presupuestal del Ministerio del Interior, se observa un crecimiento moderado pero constante, tanto en términos absolutos como relativos. Al inicio de la gestión del FA en 2005, el MI representó el 4.9 % del total del presupuesto nacional, alcanzando en 2013 al 5.9%. Este crecimiento se produjo fundamentalmente en la segunda gestión del FA. Así en 2005 el peso relativo del presupuesto del Ministerio del Interior era de 5,2%, en 2009 era 5,3% y en 2013 5,9%. Lo inverso sucede con el presupuesto de la Educación Pública (ANEP) que crece relativamente más en la primera gestión: inicia en 2005 con el 11% del presupuesto total del Estado, pasa en 2009 a representar el 12.4% y al 2013 alcanza el 12, 7%.

Si se comparan la evolución del peso relativo que en el gasto en seguridad tuvo respecto a los "ministerios sociales": Educación Pública (sin considerar a la Universidad), Salud (considerando el gasto del Ministerio de Salud y de ASSE desde 2008) y el Ministerio de Desarrollo, se evidencia como las prioridades del gasto se fueron reconfigurando. Entre 2005 y 2009 el presupuesto de los ministerios sociales crece un 223, 5% y el Ministerio del Interior lo hace en un 172, 8%. En el segundo período las tendencias se invierten y el crecimiento es mayor para el Ministerio del Interior, 55% mientras los ministerios sociales crecen un 52%.

Presupuesto Ejecutado por Incisos/Dependencias seleccionadas. En millones de U$S.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Salud Pública	165,5	208,7	272,2	332,7	35,6	35,2	47,8	49,5	47,6	51,5
ASSE	0,0	0,0	0,0	0,0	457,4	520,6	682,2	826,0	899,8	1.012,4
ANEP	323,2	405,9	466,3	580,5	840,1	977,9	1.180,9	1,449,0	1.576,9	1.819,3
Desarrollo Social	7,2	43,8	107,8	102,6	58,7	70,7	87,9	115,5	136,0	156,3
Subtotal "Social"	495,9	658,4	846,3	1.015,8	1.391,8	1.604,4	1.998,8	2,440,0	2.660,3	3.039,5
Ministerio del Interior	154,0	193,8	220,6	278,9	364,5	420,1	544,8	661,6	742,2	845,6
Relación Interior vs. Social	3,1	2,9	2,6	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8

	2004	2009	% Var 04-09	2010	2013	% Var 10 -13
Subtotal "Social"	495.9	1604.4	223.5	1998.8	3039.5	52.0
Ministerio del Interior	154	420.1	172.8	544.8	845.6	55.2

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Monitor Económico del Semanario Búsqueda

Legislación y seguridad en los gobiernos del FA

El análisis de la producción legislativa en ambos períodos nos permite conocer y comparar los argumentos, medidas y enfoques sobre política criminal de ambos gobiernos. Para ello, se sistematizaron y compilaron todas las leyes relacionadas con seguridad y con derechos sociales aprobadas durante las dos legislaturas. Luego se identificaron exclusivamente aquellos proyectos sobre seguridad que fueron enviados o tienen una mención específica a un pedido del Poder Ejecutivo. Una vez identificados estos proyectos se analizó con especial atención la exposición de motivos que sustenta la el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo.[40]

La primera legislatura aprobó un número significativamente mayor que la segunda: 781 versus 643, respectivamente. Sin embargo, en lo que refiere a leyes específicas sobre seguridad ciudadana aprobadas, los números son similares entre ambas legislaturas, 23 en la primera y 24 en la segunda.

El análisis, clasificación y comparación de las leyes sancionadas[41] en los dos períodos, permite apreciar claras diferencias argumentativas en cuatros grandes áreas:

[40] No se contemplan en este apartado las leyes presupuestales ni las leyes de rendición de cuentas. Estas se analizan en los capítulos del apartado de presupuesto y gestión de este trabajo.

[41] Para el análisis de contenidos se leyeron y sistematizaron todas las exposiciones de motivos presentadas por el Poder Ejecutivo. Es pertinente señalar que no todas las leyes presentan la misma profundidad de argumentos, esto seguramente esté influido tanto por la magnitud de los cambios que se proponen como por la necesidad de convencer a los legisladores. Del análisis de exposición de motivos se destacan, por riqueza y contenidos, la

1. En la concepción sobre los efectos del aumento de penas: Durante el primer gobierno del FA solo existe un proyecto del Poder Ejecutivo que podría considerarse que propone un aumento de penas. Se trata de la Ley referida a la Violencia en el Deporte (Ley N.° 17.951) que agrega como sanción a la multa económica y la posible prohibición de concurrir a espectáculos públicos. En el segundo período pueden identificarse por lo menos cinco: entre ellos el proyecto de aumento de penas a adolescentes: Agravantes en las penas para los funcionarios públicos. Pasta Base y Cocaína (Ley N.° 19.000); las modificación de los artículos 72 y 76 del Código de la Niñez y Adolescencia que establecen una pena mínima de un año para delitos gravísimos, posibilidad de sentencia definitiva sin interlocutoria (Ley N.° 19.055); Ley de faltas en espacios públicos (Ley N.° 19.120); la Ley de tipificación como delito la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas (Ley N.° 19.205) y la tipificación del delito de tráfico de armas (Ley N.° 19.247).[42]

La Ley de Humanización carcelaria de 2005[43], se refiere a la Ley de Seguridad Ciudadana de 1995 como un ejemplo de inflación legislativa ineficaz y propone derogar algunas de sus disposiciones penales, en contraste la Ley de Emergencia carcelaria de 2010[44] menciona esta misma ley como un intento de encontrar "paliativos" a la emergencia carcelaria.

2. En los argumentos que sustentan una reforma en materia carcelaria: Mientras que la Ley de Humanización Carcelaria de 2005 pone el énfasis en garantizar el respeto de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y en modificar "Esta nefasta realidad [que] puso en cuestionamiento el cumplimiento normativo en materia de Derechos Humanos, pues redujo al recluso al grado de humillación extremo, incompatible con su condición de persona [y se refiere a un Estado] violador de los Derechos Humanos.", la Ley de Emergencia Carcelaria de 2010 coloca como prioridad la seguridad pública, en su argumentación expone que: El fundamento teleológico del proyecto se funda en la protección al bien jurídico supremo de la seguridad interior cuyo rol –como pilar de estabilidad ciudadana– recibe amparo constitucional...

Ley de Humanización Carcelaria y la ley de Procedimientos Policiales, la Ley de Regulación del Mercado de la Marihuana y el Código del Proceso Penal.

42 Además existen dos proyectos de Reforma Legal muy controversiales enviados por el Poder Ejecutivo durante la segunda gestión del FA, que continúan a estudio del Parlamento: El Proyecto de Código Infraccional Adolescente (Proyecto CRIA) que separa del Código de la Niñez la materia penal y propone un nuevo aumento de penas para los adolescentes que hubieran cometido delitos; El Proyecto de "Internación Compulsiva" que busca, según reza la exposición de motivos: "Salvaguardar la seguridad y el orden público de la población pues no resultan desconocidas las consecuencias sociales originadas en las conductas asumidas por tales personas (quienes porten, estén consumiendo o acaben de consumir estupefacientes) con los que debe procederse como se hace ante cualquier enfermedad procurando su tratamiento adecuado.

43 Poder Ejecutivo. (2005). Proyecto de Ley Libertad Provisional y anticipada. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/proyectos/2005/06/I%2097_27%2006%20 2005_00001.PDF

44 Poder Ejecutivo. (2010). Proyecto de Ley de Emergencia Carcelaria. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/05/mi_89.pdf

Como señala el maestro francés Michoud: "El interés público a la seguridad y estabilidad institucional del Estado es el primero en orden de importancia" y este principio está en la base del planteo que viene a formularse…[45] En una ley para la Guardia Perimetral de Cárceles de 2010 se refiere a la situación carcelaria del siguiente modo: "El debilitamiento de las condiciones de seguridad opera como caldo de cultivo para que desde el seno mismo del recinto carcelario se reproduzcan condiciones favorables a la comisión de delitos de igual o superior gravedad a los que se cometen afuera".[46]

3. En la mirada sobre los "culpables" de la inseguridad: La Ley de Humanización Carcelaria de 2005 señala a la Ley de Seguridad Ciudadana de 1995 por haber pautado la "selección marginal" del sistema criminal reclutando "a un sector socioeconómico depreciado, con mínima educación y proveniente de familias desestructuradas". Contrastando con esta pretensión "desestigmatizante" durante el segundo período, las referencias a grupos específicos de personas que cometen delitos o representan una "amenaza" para "nosotros" son frecuentes. Asi la Ley de Emergencia Carcelaria de 2010 refiere al "interés colectivo" a "nuestra" seguridad como argumento para mejorar las condiciones de reclusión de los "otros" (las personas privadas de libertad), la Ley de modificaciones al Código de la Niñez refiere a la "creciente violencia de los adolescentes", la Ley de Faltas menciona la necesidad de generarle a los imputados "parámetros de convivencia" y el frustrado proyecto de "Internación compulsiva" refiere a las conductas antisociales de las personas que consumen estupefacientes.

4. Las garantías y los derechos humanos: La mención al respeto de derechos humanos en las exposiciones de motivos del primer período de gobierno del FA. En el otro extremo, el endurecimiento de la legislación punitiva para los adolescentes, como el registro de antecedentes, la pena mínima de un año para los delitos considerados gravísimos o la posibilidad de un juicio abreviado, todas propuestas generadas y aprobadas durante la segunda gestión del FA violentan los tratados de Derechos Humanos de la infancia y especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño. Atentan, además, contra el principio de no regresividad de los Derechos Humanos.

La seguridad y los discursos de los Ministros del FA

Para estudiar el discurso de quienes condujeron el Ministerio del Interior en los dos gobiernos del FA se analizaron los 185 audios públicos de Ministros del Interior que se encuentran en la página de la Presidencia de la República; 48 corresponden a la gestión de José Díaz (2005-2007); 57 a la de Daisy Tourné (2007-200); 11 a la de Jorge Bruni (2009-2010) y 69 a la de Eduardo Bonomi (2010-2014[47]). El objetivo fue estudiar y comparar

[45] Ibídem, pág. 2.

[46] Poder Ejecutivo. (2010). *Ley para la Guardia Perimetral de Cárceles - control y acceso fuerzas armadas, N.° 18.717.*

[47] A la fecha el Ministro Bonomi continúa en su cargo.

las visiones y los discursos sobre seguridad de los actores en cargos ejecutivos buscando identificar si existieron cambios de tipo "ideológico" en la visión de seguridad entre los dos gobiernos.

Luego de escuchar los audios, sistematizar y ordenar ideas, se identificaron las siguientes categorías:

Visión sobre las causas del estado actual de la situación de inseguridad: las explicaciones sobre las razones de la inseguridad muestran matices entre la primera y segunda gestión del FA. Durante la gestión de Díaz las referencias al estado de la seguridad se encuentran en las audiciones sobre política carcelaria, hay varias referencias a la existencia de una "política criminal equivocada" aumento de las políticas punitivas de los gobiernos anteriores y la excesiva utilización de la privación de libertad además de una excesiva penalización de los más pobres. También existen varias alusiones al abandono de las clases sociales más desfavorecidas, y a un abandono "muy grande" por parte de las políticas sociales de gobiernos anteriores que ha provocado una ruptura social que ha incrementado la posibilidad de cometer delitos."[48] En este sentido afirma que "el sistema procesal uruguayo es una rémora, es un atraso, impide que muchas veces gente que están en condiciones de ser libres aún el sistema las mantenga en cautiverio..."[49] Asimismo plantea "Esta ley (proyecto de Ley de Humanización) es una ley también para la seguridad ciudadana, pero una nueva manera de encarar la seguridad ciudadana, tratando del que transgredió la ley cuando salga en libertad...salga mejor, salga rehabilitado, que los índices de reincidencia bajen, que son brutalmente altos hoy en día, lo cual está probando que este sistema penitenciario, esta apuesta a la penalización de la pobreza, ha dado como resultado más inseguridad ciudadana, más presos...".[50]

En esta misma Línea la Ministra Tourné expresó en reiteradas ocasiones la frase que el entonces presidente pronunciara el día de su asunción "Seremos duros con la delincuencia pero implacables con sus causas". Estas causas son sociales y estarían relacionadas con la falta de aplicación de políticas sociales de los gobiernos anteriores. Esta referencia es permanente y se enmarca en la idea de involucrar a otras carteras ministeriales en planes integrales de abordaje a las cuestiones de seguridad.[51]

48 Ministro del Interior; Díaz, José. (29 de junio de 2006). Mensaje oficial B. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2006/06/di6_006_128.mp3

49 Ministro del Interior; Díaz, José. (27 de junio de 2005). Mensaje oficial. Obtenido de archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2005/06/di5_006_097.mp3: archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2005/06/di5_006_097.mp3

50 Ministro del Interior; Díaz, José. (20 de mayo de 2005). *Declaraciones a la prensa en la puesta en funcionamiento de la nueva cárcel de Canelones*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2005/05/di5_005_068.mp3

51 Ministerio del Interior. (octubre de 2008). *Esquema Integral para la Seguridad Ciudadana*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/audionet/2008/10/tourne_0110.mp3

Sin embargo el Ministerio de Bonomi pone en evidencia un matiz importante que marca distancia con el discurso manejado hasta el momento. Realiza en varias ocasiones referencia a críticas al gobierno del FA por tener un discurso "sociológico" de las causas de la delincuencia y en contraste, en su gestión "decimos que la delincuencia tiene causas sociales que tiene consecuencias ahora pero que eso no solo se podía combatir con políticas sociales". [52] Y continua "Nosotros veíamos de una discusión preelectoral de qué significaba la seguridad ciudadana, planteos de que lo que hay que aumentar es la represión y que la fuerza que gobierna no se anima a reprimir porque sólo tenía un enfoque sociológico de la seguridad que solo planteaba respuestas sociales y no hacía lo que la policía tenía que hacer... Nosotros les respondemos que es cierto que las causas de la delincuencia fundamentalmente, pero no solo, son sociales, problemas sociales mal resueltos, o no resueltos que tenían consecuencias ahora y que esas consecuencias no se podían combatir solo con políticas sociales, que si con políticas sociales vamos a evitar que tenga consecuencias más graves dentro de 20 años... pero lo que existe hoy requiere de una respuesta policial que se va a dar desde el Ministerio del Interior.." [53]. También, refiere a la necesidad de tener una "percepción compartida de la amenaza" ya que "en un mundo globalizado se globalizan problemas como el crimen organizado".[54]

Justificación de la política carcelaria: Al igual que en las argumentaciones de proyectos de ley, el análisis de los discursos muestra cambios en las prioridades argumentativas que justifican la política carcelaria entre ambas gestiones. Ambos gobiernos refieren a Derechos Humanos y también a razones de seguridad; pero lo que se vuelve evidente es la alteración del énfasis entre un período y otro. Mientras el primer gobierno del FA se centra en Derechos Humanos, el segundo pone mayor énfasis en razones de seguridad. El eje del discurso de la primera gestión se centra en la idea de un "Estado violador de los tratados de Derechos Humanos y de la Constitución".[55] Cárceles que trataban de manera "indigna", "inhumana" a las personas que cumplían la privación de libertad. Si bien la humanización de las cárceles se plantea como una medida de política criminal que contribuirá a disminuir los niveles de reincidencia, estos no son los argumentos que se manejan con mayor fuerza. El hacinamiento, la crisis alimentaria, las condiciones insalubres, la falta de educación y trabajo, son las razones que se repiten, una y otra vez. "Las cárceles no son depósitos de pobres". [56]

[52] Ministro del Interior; Bonomi, Eduardo. (2 de marzo de 2010). *Palabras de Eduardo Bonomi al asumir como Ministro del Interior.* Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/03/DI10_03_015.mp3

[53] Ministro del Interior; Bonomi, Eduardo. (19 de agosto de 2010). Mensaje oficial. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/08/DI10_08_161.mp3

[54]

[55] Ministro del Interior; Díaz, José. (7 de marzo de 2005). Mensaje oficial. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2005/03/di5_003_024.rm

[56] Ministra del Interior; Tourné, Daisy. (14 de mayo de 2007). Mensaje oficial B. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2007/05/di7_005_071.mp3

El Ministro Bonomi invierte las argumentaciones poniendo en primer lugar la justificación de la mejora carcelaria como una política de seguridad. Bonomi decía en 2010: "La semana pasada hubo una mesa de intercambio en el Radisson sobre secuestro exprés y copamiento, inició la ronda un periodista, Aureliano Folle y el tocó no solo el problema concreto sino hablo de cárceles… y habló de la incomprensión de la gente en general sobre los presos. Puso una imagen que yo la retomo. Algún día los casi 9000 presos que hay hoy en la cárcel van a estar en la calle y en la calle se van a cruzar con nosotros y con nuestros hijos, en 18 de Julio o en un barrio, y la actitud que van a tener en ese momento va a estar determinada por la conducta que se está teniendo hoy en la cárcel".[57]

<u>Lo que los medios trasmiten y los mensajes ciudadanía:</u> el relacionamiento con los medios de comunicación fue variando a lo largo de las dos gestiones del FA, pero incluso entre los Ministros de la primera administración. El Ministro Díaz mantuvo una relación compleja con la prensa. Si bien al inicio de su gestión las convocatorias eran frecuentes, se encuentran varias referencias a cómo los medios tergiversan la información: "Explicarles un decreto del cual se habló con errores en los medios, donde se hicieron manifestaciones sobre algo que se estaba elaborando…".[58] La gestión de Díaz además sostuvo que los medios era actores principales a la hora de generar mayor sensación de inseguridad. Existía una "sensación" de inseguridad de la ciudadanía distinta a la realidad que el Ministerio medía y constataba en su Observatorio. Se hablaba en aquel entonces de "sensación térmica de inseguridad". "…diferencias que muchas veces uno observa entre los datos que proporcionan los servicios correspondientes respecto a la violencia, la criminalidad y la gestión policial y la sensación que la gente tiene en la materia… y nosotros descontamos que los medios de comunicación van a responder destacando estas informaciones…"[59]

De esta polémica sobre "subjetividad" y "objetividad" sobre la realidad de la situación en materia de seguridad se separa la Ministra Tourné desde el momento de su asunción. Así, se encuentran durante toda su gestión alusiones frecuentes a lo que la "gente quiere" la "gente necesita".[60] "Desterremos la palabra sensación pública. Primero está la gente. La inseguridad es bastante más compleja que la evolución del delito…" [61]

[57] Ministro del Interior; Bonomi, Eduardo. (6 de setiembre de 2010). Mensaje oficial. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/09/DI10_09_037.mp

[58] Ministro del Interior; Díaz, José. (4 de diciembre de 2006). *Declaraciones a la prensa del ministro del Interior tras el acuerdo ministerial mantenido con el Presidente Vázquez en la Residencia de Suárez*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2006/12/di6_012_009.mp3.

[59] Ministro del Interior; Díaz, José. (9 de agosto de 2005). *Mensaje oficial. Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy/: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/08/2005080907.htm

[60] Ministra del Interior; Tourné, Daisy. (1 de octubre de 2008). *Mensaje oficial*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/audionet/2008/10/tourne_0110.mp3

[61] Ministra del Interior; Tourné, Daisy. (1 de octubre de 2008). Mensaje oficial. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/audionet/2008/10/tourne_0110.mp3

Si bien Bonomi no se refiere al debate sobre la realidad y los medios, sí alude a lo que lo que "la gente pide". Estas menciones se encuentra con frecuencia en las declaraciones que defienden a los "operativos de saturación" "...los primeros que piden esa intervención son los vecinos del barrio... no es que se estigmatice el barrio, es que el barrio tiene problemas adentro y la mayor parte de esos vecinos se quejan de esos problemas, en esos lugares la mayor cantidad de gente es gente de trabajo y cuando mandan el hijo al liceo o van a hacer un mandado lo roba gente del barrio... y piden que se intervenga... en defensa de la mayoría de los trabajadores del barrio...".[62]

<u>El rol de los datos sobre violencia y criminalidad:</u> La utilización y producción de información sobre seguridad es una de las áreas en donde se manifiestan diferencias claras entre la primera y la segunda administración frenteamplista. La gestión del Ministro Díaz crea el Observatorio sobe Violencia y Criminalidad, y comienza a difundir información con periodicidad constante. Hay un convencimiento de todos los Ministros de la primera administración en la necesidad de contar con información científica, objetiva y confiable. Los audios registran también la participación de los Ministros del período en todas las presentaciones públicas de datos, siempre acompañados por el equipo técnico del Observatorio.

La segunda administración del FA rompe con esta política sobre información. Ejemplo de ello es la conferencia realizada por el Ministro el 28 de octubre de 2010 se maneja información sobre la participación de adolescentes en hechos delictivos diferente a la del Observatorio de Violencia y Criminalidad del propio Ministerio. Acompañado de jerarcas policiales, el Ministro realizó afirmaciones polémicas sin una fuente específica y basado en información "que tenemos". Esta conferencia provocó la renuncia del entonces Director del Observatorio e inició una polémica sobre la interpretación de las cifras. A partir de entonces, quien suele manejar las cifras de la violencia y el delio es el propio Ministro del Interior, en los momentos que el Ministerio considera oportuno y con los énfasis que la política impone. No se registran más audios de conferencias del Observatorio.

Las referencias a la población más vulnerable: Las referencias a "los pobres" se van matizando a lo largo de ambas gestiones. En las audiciones del Ministro Díaz son frecuentes las referencias a las políticas criminales que han "penalizado la pobreza" y a los pobres como "víctimas" de la falta de servicios policiales. "La policía es una servidora pública, escudo de los ciudadanos y especialmente de los pobres". [63]

Con las mismas preocupaciones, pero con un enfoque orientado a la ampliación de la mirada hacia las políticas sociales, la Ministra Tourné hace una mención constante a las causas sociales del delito y a la necesidad de emprender políticas de atención que trasciendan a las políticas de seguridad. Así durante la presentación de su Estrategia de Seguridad

[62] Ministro del Interior; Bonomi, Eduardo. (26 de mayo de 2011). *Inauguración de la Jornada Hacia una estrategia nacional para la prevención comunitaria del delito*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2011/05/DI11_05_149.mp3

[63] Ibíd. Díaz, 21/03/2005

la Ministra decía: "...seguridad desde el punto de vista absolutamente integral... abordar la complejidad que el tema tiene... es profundizar la línea que el propio presidente anuncio el primero de marzo al decir seremos severos con el delito, pero seremos implacablemente severos con las causas..." [64]

Durante la segunda administración no se registran referencias a los pobres como motor de las políticas o como víctimas de una política criminal equivocada. Como fuera mencionado anteriormente, lo que aparece sobre este tema va de la mano de los "mega operativos", es la identificación de barrios "pobres" donde se enquistan células de delincuentes.

<u>Los adolescentes en los discursos de los Ministros del Interior</u>: El lugar que ocuparon los niños y adolescentes en los discursos sobre seguridad de ambas gestiones fue muy diferente. Probablemente por la presión de la oposición y la campaña para la baja de la edad de imputabilidad penal iniciada en 2011, los adolescentes ocupan un lugar mucho mayor en los discursos de la segunda administración. De este modo, durante el primer gobierno del FA, solo pueden encontrarse unas pocas menciones al tema, mientras en el segundo gobierno, el tema de los adolescentes infractores cobra absoluto protagonismo, y es el propio Ministro quien lo coloca constantemente en los medios. Especialmente durante 2010, el Ministro y sus colaboradores realizaron una serie de declaraciones sobre la participación de menores en los delitos que reforzaban la idea de necesidad de mayor castigo: "...yo estoy absolutamente en contra de bajar la edad de imputabilidad... no por ello voy a dejar de reconocer que cada vez más hay participación de menores en cometer delitos, cada vez más, tres veces más de lo que dice UNICEF en Uruguay en su último informe de 2008 que dice que hay un 12% de participación de menores, para mi supera el 35 y el 40%... el carácter científico de una política no surge de los conceptos que hay atrás sino de la verdadera expresión de la realidad que hay atrás... no podemos disimularnos la realidad en cifras, tenemos que expresarla claramente para poder modificarla..."[65] "La peligrosidad del individuo es inversamente proporcional a la edad y experiencia". [66] "En 2009 aumentaron un 80% los delitos cometidos por menores, en 2010 para nosotros volvió aumentar." [67]

<u>La relación con la policía</u>: Si hay una característica común a ambas gestiones es la preocupación por las mejoras en las condiciones de trabajo de la fuerza policial. Esta se refleja tanto en el aumento real de los salarios de los policías, como en las acciones tomadas para mejorar la capacitación, el acceso a la vivienda, la atención de la salud y la reducción de las horas extras de servicio. Todos los ministros hacen además énfasis en el rol del policía en el barrio, a la comunicación con la comunidad y a la necesidad de establecer un vínculo de

[64] Interior, Ministra del; Tourné, Daisy. (22 de setiembre de 2008). *Declaraciones a la prensa tras los acuerdos ministeriales mantenidos con el Presidente Tabaré Vázquez en la Residencia de Suárez.*

[65] Ministro del Interior; Bonomi, Eduardo. (23 de noviembre de 2010). *Presentación del informe sobre seguridad ciudadana para América Latina*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/ sci/audionet/ 2010/11/DI10_11_161.mp3

[66] Ibid.

[67] Ibid.

confianza entre la ciudadanía y los policías. Donde existen diferencias es en la forma en que las conducciones, los ministros, se colocan frente a la institución policial;

Durante los primeros años de gobierno del FA, el ministro Díaz hacía referencias explicitas a las diferencias entre los mandos políticos y el del cuerpo policial: "El Ministro realiza anuncios políticos. Las referencias a los operativos los hace el cuerpo policial". [68]. Estaba claro que se trataba de roles diferentes, de mandatos y tareas distintas que se complementaban. En los años de gestión de la ministra Tourné, las señales cambiaron, la ministra utilizaba frecuentemente el término "nosotros" para referirse tanto a los mandos políticos como a la policía. La línea divisoria entre autoridades políticas y policiales fue diluyéndose y la ministra fue mimetizándose a lo largo de su gestión con el cuerpo policial. Así culmina su ejercicio refiriéndose a su sentir sobre el cuerpo policial: "Esté en donde esté seguiré trabajando por el FA, por mi país y defendiendo a quienes aprendí a amar profundamente, mis queridos policías".[69]

El ministro Bonomi ya no refiere al "nosotros" sino a "la policía". Hay señales claras de una mayor presencia de los mandos policiales en las decisiones de orden político y una participación mucho más activa de los policías ante la prensa, especialmente del jefe de policía.

A modo de conclusión

Si pretendiéramos ubicar a las gestiones del FA en casilleros de corrientes criminológicas, podríamos afirmar que la gestión del ministro Díaz se acercaría al penalwelfare por su énfasis en la rehabilitación, por su idea de reservar y acotar la cuestión penal, por su creencia en el conocimiento empírico como guía para la acción, por su referencia a las "raíces sociales" como causa principal del delito y por su constante alusión al Estado como garante de la seguridad y el castigo. Por su parte, la segunda gestión del FA presenta características relacionadas al "neoliberalismo penal", por la pérdida del conocimiento experto en la definición de la política, por la politización de los argumentos, por el aumento de la punitividad, por las referencias a un enemigo común y por sus señales a una opinión pública que reclama más seguridad.

Se evidencia lo que Garland señala refiriéndose a los cambios en el tono emocional de las políticas del control del delito. Según el autor, mientras predominaba el penalwelfare el sentimiento invocado para justificar las reformas penales era la "dignidad", la "humanidad" y la compasión por los ciudadanos más desafortunados. La imagen común vinculada al welfarismo, del delincuente como un sujeto necesitado y desfavorecido, ha desaparecido en la actualidad, en cambio, según tal como señala Garland, las imágenes "conjuradas para

[68] Ibid.

[69] Ministra del Interior; Tourné, Daisy. (22 de mayo de 2009). *Mensaje oficial*. Obtenido de http://archivo.presidencia.gub.uy: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/audionet/2009/05/di9_005_177.mp3

acompañar la nueva legislación tienden a ser descripciones estereotipadas de jóvenes ingobernables, depredadores peligrosos y delincuentes de carrera incorregibles". [70]

Del mismo modo se estaría confirmando en Uruguay el nuevo "trato" entre políticos, el público y los expertos señalados por Dammer y Salazar donde, en palabras de Garland: "los políticos dan más directivas, los expertos son menos influyentes y la opinión pública se torna un punto clave de referencia para evaluar las distintas opciones". [71]

Ante estas constataciones, surgen preguntas evidentes. ¿Fueron las políticas de la segunda administración más efectivas? La respuesta no es alentadora, los datos sobre delitos parecen no reflejar una mejora sustantiva en los niveles de seguridad. Si tomamos como indicador los homicidios consumados[72], la primera gestión del FA inicia en 2005 con 190 homicidios y culmina con 226 en 2009, es decir que los homicidios alcanzan un 18, 9% de crecimiento en este tipo de delito. Por su parte, la segunda gestión se inicia con 205 homicidios consumados en 2010 y culmina su período en 2014 con 262, es decir que registra un crecimiento del 27, 8%. Los datos son contundentes en mostrar que pese al viraje drástico de las políticas y los discursos en materia de seguridad, la segunda administración del FA no logró un mejor comportamiento que la primera. Tampoco hubo mejoras en materia de sobreocupación carcelaria. En 2005 la tasa de sobreocupación carcelaria (número efectivo de personas privadas de libertad versus plazas disponible) era de 187,4; al final de la primera gestión era de 129,4 (2009), en 2013 la tasa alcanzaba el 125.[73]

Por último, los cambios en la política de seguridad tampoco han logrado impactar en la opinión pública. Por último la sociedad uruguaya continuaba mostrando niveles altos de preocupación por la inseguridad. Los datos de la encuestas Latinobarómetro que frente a la pregunta: ¿Cuál considera usted que es el principal problema del país? En 2005 solo el 3, 2% de los uruguayos respondía que era la seguridad pública; en 2007 el porcentaje era del 6,6%; en 2009 trepaba al 29,4%; en 2011 al 40% y en 2013 alcanzaba el 36,1% de las respuestas.[74]

[70] Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. GEDISA. Pág 47.

[71] Dammert, L., & Salazar, F. (2009). *¿Duros con el Delito? Populismo e Inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO. Pág. 282.

[72] Ministerio del Interior. (2014). *Observatorio de Violencia y Criminalidad*. Montevideo. Obtenido de Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior

[73] Agencia de Gestión y Evaluación-AGEV, Oficina de Planeamiento y Presupuesto-OPP. (2013). *Observatorio*. Obtenido de http://www.agev.opp.gub.uy: http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainindicadorclave?149,40827

[74] http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp#G1

serpaj

servicio paz y justicia / uruguay

A la opinión pública

Repudiamos y manifestamos nuestra preocupación ante el proyecto aprobado por ambas cámaras de representantes, referente a la restricción de las libertades anticipadas. Él mismo implica un retroceso importante en materia de Derechos –y no de beneficios, como retóricamente es utilizado por actores del sistema político- en relación a la ley de Humanización Carcelaria, promovida también por el actual partido de gobierno, con la contradicción que esto representa.

Esta iniciativa forma parte de un paquete de medidas que el conjunto del sistema político acordó con una fuerte lógica punitiva y de castigo, sosteniendo que más tiempo de encierro, por lo tanto más dolor, generará otra posible trayectoria en las personas que se encuentran privadas de su libertad. Trasladar únicamente el fracaso en el desistimiento del delito a las personas que están recluidas, por un lado, pretende ocultar las falencias e ineficiencias que el sistema todavía tiene al no poder elaborar un proyecto institucional sistémico respecto a cómo se debe abordar a los sujetos que han cometido un delito. Por otro lado visibiliza la limita mirada que el sistema político tiene sobre el tema, repitiendo discursivos y prácticas propios del paradigma cultural de los noventa donde castigo y individuación eran ejes centrales.

Nuestro sistema carcelario se encuentra colapsado y en emergencia continua. Treinta y dos personas murieron este año y, sin embargo, continuamos eligiendo la cárcel como única medida para narrar y resolver nuestros conflictos. El encierro es un depósito de personas en donde se termina de desarrollar la trayectoria de seres matables de los sujetos que la habitan.

El sistema político uruguayo no sólo se niega a dar un debate profundo e integral sobre convivencia y prácticas ilegales, alternativas a la privación de libertad, democratización de las fuerzas de seguridad, entre otras, sino que adopta y ejecuta medidas que históricamente han fracasado, construyendo una política de Estado desde el grito irracional legítimo de un electorado que les exige una respuesta inmediata.

Todo lo mencionado, expone y refuerza el consenso hegemónico del sistema político sobre las respuestas al delito y su irresponsabilidad a la hora de actuar, banalizando los conflictos sociales, desconociendo que los procesos de transformación requieren políticas integrales, cuyos resultados serán tangibles a mediano y largo plazo.

Montevideo, 20 de octubre de 2016

¿Para qué el enfoque de Género y Diversidad Sexual en las Políticas de Seguridad?

Guía práctica para la formación policial

El Ministerio del Interior, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), elaboró una guía que "*apunta a brindar de manera sintética, accesible y rigurosa un marco conceptual que contribuya con la formación policial a todos los niveles y en todos los escenarios de actuación, reafimando la centralidad de los derechos humanos de todos los ciudadanos más allá de su condición social o características personales.*"[1]Este documento está pensado para funcionarios del Ministerio del Interior, y tiene como *fin "erradicar todas las formas de discriminación y violencia por razones de género y orientación sexual en el ámbito policial y promover el respeto y la defensa de los DDHH de todas las personas."*[2]

La guía se estructura con una primera parte dedicada a relevar la normativa internacional (Convenciones, acuerdos, reglas, etc.) que ha aprobado el Uruguay e incorporado a su régimen interno. Asimismo también se da cuenta de las leyes aprobadas a nivel del Poder Ejecutivo y refrendado por el parlamento en materia de diversidad sexual, violencia de género y personas LGBTI.

Luego desarrolla una segunda parte en la cual se enuncian algunas nociones básicas de perspectiva de género y de diversidad sexual. Además se ejemplifican con situaciones, estableciendo las formas correctas y las incorrectas en función de un enfoque de derechos.

Nos parece muy adecuado que exista este documento, de imprescindible lectura para trabajar en talleres de capacitación. Dado que nos parece que los derechos son relacionales y por lo tanto en necesario realizar campañas de sensibilización.

Vale puntualizar la ausencia de explicaciones más vinculas **a la sociología o antropología de las agencias policiales** que den cuenta más sobre los modos de hacer y de producción de discursos de dichas instituciones. En este sentido nos parece interesante mencionar cómo se construyen el relato policial con respecto al otro/otras según su olfato policial anclado en el olfato social amplificado por las representaciones estigmatizaste que condensan una relación social marcada desde la exclusión y la desigualdad.

En los grupos más vulnerables como las mujeres, niños y personas que eligen una identidad de género estás violencias se hacen más fuertes. La institución policial –mientras tengamos un policiamiento custodial y punitivo– solamente reproducirán las coordenados elaboradas desde la política estatal. Sino cuestiones la función que cumple la policía, poco o nada se podrá cambiar en las subjetividades marcadas por la violencia ilegal, vigilancia, castigo, exacerbado en un mundo masculino que tienen los funcionarios y funcionarias de la agencia.

---

1 http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/ddhh/publicaciones/guia_genero_para_actuacion_policial.pdf

2 Ibid.

Las medidas socioeducativas no privativas de libertad en el Sistema de Justicia Penal Juvenil Uruguayo

Juan Fumeiro[1]

A partir de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño por la Asamblea General de Naciones Unidas y su correspondiente ratificación[2], los estados asumen la obligación de actualizar su normativa en base a los lineamientos establecidos por dicho instrumento. Al respecto y en materia de Justicia Penal Juvenil, la Convención en los artículos 37 al 40 sienta los lineamientos que deberán tener en cuenta los estados en esta materia, pronunciándose por el derecho penal mínimo y estableciendo que la privación de la libertad se utilizará tan solo como medida de último recurso y por el período más breve que proceda[3]. En este sentido, la Convención establece que los estados deberán tomar todas las medidas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para los niños de quienes se alegue, acuse o declare culpable de haber infringido las leyes penales[4], lo cual implica la creación de Sistemas Especializados de Justicia Penal Juvenil.

De acuerdo a la Convención, los estados partes reconocen el derecho a todo niño[5] de quién se alegue haber infringido la ley penal, o se acuse o declare culpable, ser tratado de forma acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos de terceros y se tenga en cuenta su edad y la importancia de promover su reintegración y una función constructiva en la sociedad [6].

Posteriormente en diciembre de 1990, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Resolución 45/110 denominada Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de la Libertad, conocidas como Reglas de Tokyo. Allí se establecen una serie de principios para la promoción de las medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardas mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas a la prisión[7].

---

1 Presidente DNI Uruguay, Vicepresidente Regional DNI Américas.

2 Convención de los Derechos del Niño ratificada por Ley 16.137 de fecha 26 de setiembre de 1990.

3 Artículo 37 numeral b) de la Convención de los Derechos del Niño de ONU.

4 Artículo 40 artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño de ONU.

5 La Convención entiende por niño a toda persona menor de 18 años de edad, CDN art. 1.

6 Artículo 40 numeral 1 de la Convención de los Derechos del Niño de ONU.

7 Artículo 1.1 de las Reglas de Tokyo Resolución 45/110 de fecha 14 de diciembre de 1990 de ONU.

Siguiendo los lineamentos de la Convención de los Derechos del Niño, estas reglas establecen que: "La utilización de medidas no privativas de la libertad será parte de un movimiento en pro de las despenalización y destipificación de delitos, y no estarán encaminadas a obstaculizar ni a diferir las iniciativas en ese sentido."[8].

Es así que siguiendo los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales pre citados, las consecuencia para los adolescentes que han infringido la ley penal cuando las circunstancias lo ameritan[9], es la aplicación de Medidas Socio - educativas que impliquen la asunción de responsabilidad por el hecho cometido y el apoyo a través de herramientas que promuevan su reintegración social, siendo las medidas no privativas la primer medida.

Estas medidas deberán implementarse dentro de un sistema especializado, entendiendo por tal, el conjunto articulado de principios, normas y procedimientos dirigidos al procesamiento de las infracciones de naturaleza penal. Este sistema requiere de marcos teóricos que consideren al adolescente desde una perspectiva integral, con un modelo de intervención basado en el desarrollo de competencias con posibilidades de monitorear los impactos de la intervención, metodologías, programas y actividades con una perspectiva multidisciplinaria, direccionadas a lograr la inserción o reinserción familiar y social del adolescente[10].

Para ello también se requiere la participación del conjunto de instituciones que conforman el sistema, tanto públicas como de la sociedad civil especializadas en estos servicios.

Para DNI Internacional el Sistema de Justicia Penal Juvenil se destaca por su carácter punitivo y garantista: a) punitivo porque se dan en el marco del derecho penal por tratarse de conductas que la ley tipifica como delitos, aunque los sistema las denomine infracciones, se trata de sanciones de naturaleza penal[11] y b) garantista porque en este marco se determina el derecho a defensa, al debido proceso, a la razonabilidad de la medida, etc., garantías que solamente se pueden dar en el marco del proceso penal.

Además el sistema deberá ser responsabilizador y por lo tanto educativo, ya que en la perspectiva del adolescente como persona en formación, existe un contenido educativo y reparador de la sanción.

En el mismo sentido, los doctores Pérez Manrique y Jacinta Balbela, refiriéndose a las Medidas Socioeducativas, entienden por estas las sanciones que se imponen a los ado-

[8] Artículo 2.7 de las Reglas de Tokyo.

[9] Téngase presente que tanto la Convención de los Derechos del Niño (artículo 40 numeral 3 b), así como el Código de la Niñez y Adolescencia (artículo 74 literal L) determinan siempre que sea apropiado y deseable recurrir a otras medidas y evitar la judicialización cuando las características del hecho o el bien jurídico lesionado no justifique la acción.

[10] Justicia Penal Juvenil y Justicia Restaurativa, Documento presentado por DNI al Primer Congreso Mundial de Justicia Restaurativa en Lima – Perú, noviembre de 2009.

[11] Desconocer el carácter implica asumir el riesgo de la pérdida de garantías y el regreso a la Doctrina de la Situación Irregular.

lescentes como consecuencia de haber infringido la ley penal. "Son las penas del Derecho Penal, que en el caso de los adolescentes se distinguen de aquellas por su carácter de socio-educativas, es decir: su contenido de inserción social y fundamentalmente educativo"[12].

Al respecto y por precisión terminológica, tratándose de una sanción penal, corresponde hablar de sanciones y no de medidas, que es un término más apropiado para el derecho administrativo y propio del positivismo jurídico y la Doctrina de la Situación Irregular.

A partir de la Convención, nuestro país comenzó el camino de adecuar el derecho interno a los estándares internacionales y por acordada de la Suprema Corte de Justicia N° 7236 de fecha 29 de junio de 1994, se estableció un procedimiento diferenciado y más garantista para los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Posteriormente por ley 17.823 de fecha 7 de setiembre de 2004 se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia, regulando el procedimiento de las infracciones a la ley penal cometida por adolescentes. Dicho procedimiento se aplica a los adolescentes mayores de 13 y menores de 18 años de edad, imputados de infracción a la ley penal, de acuerdo a lo previsto por el artículo 74 literal B).

De acuerdo a lo establecido en dicho Código y en consonancia con la normativa internacional, el artículo 76 determina que... "la privación de libertad se utilizará solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda..."[13], por lo cual las medidas no privativas de libertad deberán ser siempre la primera medida y únicamente cuando estas no resulten aconsejable, por razones fundadas se podrá disponer la privación de libertad.

Estas medidas se encuentra reguladas taxativamente en los artículos 80 a 85 del Código de la Niñez y la Adolescencia, expresando que las mismas tendrán carácter educativo, procurarán la asunción de responsabilidad del adolescente y buscarán fortalecer el respecto del mismo por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros como asimismo, el robustecimiento de los vínculos familiares y sociales[14].

Las medidas socioeducativas reguladas son: **a**) Advertencia, realizada por el Juez que entiende en la causa, en presencia del abogado defensor y los responsables adultos, donde se le hace saber al adolescente los perjuicios causados y las consecuencias de no entender su conducta, **b**) Amonestación, que implica una mayor severidad que la medida anterior, también realizada por el juez en presencia del abogado defensor y los adultos responsables, **c**) Orientación y apoyo, que implica la derivación a un programa con equipos técnicos a cargo del INISA o la Sociedad Civil, que puedan atender su situación, **d**) Observancia de Reglas de conducta, que implica la limitación de concurrencia a determinados lugares por un período determinado de tiempo, **e**) Prestación de servicios a la comunidad, con

[12] Código de la Niñez y Adolescencia anotado Balbela-Pérez Manrique edición B de F 2005 pág. 148.
[13] Código de la Niñez y Adolescencia Ley 17.823 artículo 76 numeral 12.
[14] Código de la Niñez y Adolescencia art. 79.

una limitación de un máximo de 2 meses, **f**) *Mediación:* Obligación de reparar el daño o satisfacción de la víctima, que implica tanto como la anterior, un instrumento característico de la Justicia Restaurativa, donde a petición de parte el juez puede derivar el caso a mediación, suspendiéndose las actuaciones para que tanto la víctima como el ofensor lleguen a acuerdo y previo informe técnico con participación de la defensa y la fiscalía, valorando el carácter pedagógico y educativo de la medida, el Juez pueda disponer la clausura de las actuaciones, **g**) Prohibición de conducir vehículos motorizados, hasta por 2 años, **h**) Libertad Asistida, que implica concederle al adolescente la libertad en su medio familiar y social, condicionado al pasaje por un programa con equipo técnico que pueda trabajar con él su responsabilidad y proporcionarle herramientas tendientes a su inserción o reinserción social y finalmente **i**) Libertad vigilada, lo que también implica en el medio familiar y social, pero con una acompañamiento permanente de un educador social por el tiempo que el Juez determine[15].

En nuestro país las medidas no privativas de la libertad son ejecutadas por organizaciones de la Sociedad Civil y también por el Estado; en Montevideo, Canelones y alguna otra ciudad del Interior ejecutan Sociedad Civil y el programa PROMESEM en la órbita del INISA[16], siendo el INAU[17] la institución ejecutante en el resto del territorio nacional, hasta que el INISA las asuma a su cargo, ya que de acuerdo a la ley fundacional forman parte de su competencia.

Las organizaciones de la sociedad civil participantes en programas de medidas no privativas de la libertad en convenio con INAU, hasta el año 2015 debieron sortear varias dificultades para brindar el servicio, entre ellas podemos destacar: a) la falta de derivaciones de adolescentes debido a la resistencia sindical y de operadores en la órbita del SIRPA, que habiendo asumido el compromiso de regular las derivaciones de manera que las organizaciones cubrieran sus cupos de atención establecido en 25 adolescentes por organización, nunca se cumplió, generando el desaprovechamiento de recursos humanos altamente capacitados, b) la falta de un monitoreo adecuado que permitiera una evaluación de la calidad de la ejecución de las medidas, de manera de socializar las buenas prácticas y observar y corregir aquellas prácticas que lo ameriten, c) la falta de promoción de esas medidas, socializando la información, promoviendo capacitaciones y seminarios e informando sobre los buenos resultados de estos programas.

Por otra parte la aprobación de la ley 19.055 determinó la privación preceptiva de la libertad para determinando tipo de delitos, generando el incremento exponencial de la privación de la libertad de los adolescentes, pasándose de una media histórica de 350 a un pico de 780 a medidos del año 2014, cambiando considerablemente la ecuación entre los adolescentes privados de libertad y los sometidos a medidas no privativas.

---

15 Código de la Niñez y Adolescencia, artículos 80 a 84.
16 Instituto Nacional de Inserción Social Adolescente, Ley 19.367.
17 Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Ley 15.977.

En ese contexto, un convenio del PNUD permitió desarrollar una investigación a nivel territorial sobre las medidas no privativas de la libertad de los adolescentes en conflicto con la ley penal, donde se pudieron relevar aspectos de la gestión, el marco institucional y el relacionamiento con las demás agencias públicas y privadas involucradas en brindar los servicios.

El relevamiento de las distintas organizaciones realizado en el marco de la investigación, permite destacar en alguna de ellas, el ejercicio de buenas prácticas y propuestas metodológicas, que pueden servir de insumo para la discusión y aprobación de un nuevo modelo de trabajo[18] de aplicación a nivel general.

También se advierte, la falta de un Sistema de Medidas No Privativas a nivel nacional, con la correspondiente interacción de los subsistemas departamentales o regionales, que permita coordinar los distintos actores públicos y privados optimizando los recursos y promoviendo adecuadamente el servicio de estos programas. También se hace referencia a la disparidad conceptual y metodológica de las medidas llevada por las organizaciones no gubernamentales, lo cual pone en evidencia la falta de lineamientos generales básicos, falta de monitoreo y el rol rector correspondiente a la administración, para garantizar un servicio aceptable y en igualdad de condiciones para los todos los adolescentes.

La nueva propuesta metodológica del INISA sobre MNP

A mediados del 2015, mientras la investigación del PNUD concluía, el INISA da a conocer su propuesta metodológica sobre Medidas Socioeducativas No Privativas, las cuales pretende implementar en el ámbito del PROMOSEM, como así también con las organizaciones de la Sociedad Civil que venía desarrollando estas medidas.

Al respecto DNI Internacional junto a otras organizaciones de la Sociedad Civil analizaron la propuesta, realizando cuestionamientos que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1 - Trabajo territorial: Este aspecto difiere ampliamente con la modalidad anterior, ya que hasta entonces el trabajo se realizaba en la Sede institucional y ahora se proyecta en territorio, con fuerte acompañamiento policial y la intervención de los técnicos en las actividades comunitarias del adolescente, modalidad que tiende (a nuestro entender) a aumentar la estigmatización del adolescente. La discrepancia no refiere al cambio en sí mismo, sino a la forma en la que se refuerza la vulnerabilidad y estigmatización de los adolescentes en tanto se pretende que lo penal se territorialice, cual política social, haciendo claramente identificables a los adolescentes que se hallan en conflicto con la ley. La modalidad de trabajo en sede institucional se fundaba en la protección de la confidencialidad de la situación judicial

[18] Estudio del PNUD sobre la Situación de las medidas no privativas de libertad en adolescentes de noviembre de 2015.

de los adolescentes, realizando las actividades en territorio de acuerdo a las necesidades y cuidando en extremo la no exposición de los jóvenes y adolescentes.

2 - Controles en los centros de estudio y lugares de trabajo: claramente es este un planteo que lesiona la confidencialidad de la situación judicial de los adolescentes y opera en contra de la sostenibilidad de las propuestas educativas y laborales a las que hayan accedido. Ya sea por el sentimiento de rechazo que una empresa e incluso (lamentablemente) un centro educativo pueda tener hacia un adolescente que se encuentra en conflicto con la ley, así como el sentimiento del propio sujeto a quien probablemente no le agradará la exposición a la que se lo somete frente a sus pares, jefes, profesores, etc. Siempre se han implementado otras formas de control de estas actividades que no implican invadir los espacios de los adolescentes, ni vulnerar su derecho a la confidencialidad.

3 - Equipo reducido de solamente 3 técnicos incluyendo abogado: si descontamos al abogado que no realiza trabajo de campo con el adolescente en forma directa, se trata de un equipo reducido que no permite un adecuado abordaje multidisciplinario. La ausencia de profesionales específicos de la educación llama poderosamente la atención. Por otra parte, la obligatoriedad de realizar algunos diagnósticos de manera sistemática a todos los adolescentes, dan cuenta que se considera que la infracción es una problemática de la esfera individual de los sujetos, una especie de *patología* y no una problemática social con complejas y profundas causas.

4 - Propuesta económica por adolescente: este aspecto hace depender el mantenimiento del equipo al número de derivaciones, situación que hasta el presente siempre ha resultado cambiante y aleatoria. Ante esta inestabilidad laboral, no es probable que los técnicos calificados y especializados en esta área, puedan mantenerse dentro de los proyectos. Tampoco existen intenciones de cuidar y aprovechar el acumulado que poseen en la temática, varias organizaciones de la sociedad civil, que sentaron precedente en nuestro país, cuando aún la respuesta estatal era inexistente.

La propuesta económica para implementar los proyectos individuales que se diseñaban para cada adolescente en el marco de la medida judicial, también se vio afectada, quedando supeditada a criterios económicos de reducción de presupuesto.

5 - Sustento ideológico sobre el que se construye este modelo: a nuestro entender no es respetuoso de los acuerdos internacionales (más allá que se haga una introducción que recoge parte de ellos). Esta introducción no repercute en el contenido del modelo propuesto, que se basa en la lógica del control y pretende que el sistema penal brinde solución a las complejas problemáticas que deben ser atendidas por la matriz de protección social del estado.

En este contexto era deseable un espacio de intercambio entre los distintos actores involucrados en la ejecución de estas medidas, para consensuar la metodología de trabajo que se proponía aplicar, pero ello no ocurrió. Esperamos que en la marcha de estos progra-

mas con un adecuado monitoreo, se generen los espacios de diálogo para evaluar y corregir aquellos aspectos que no resulten acordes con los lineamientos de la Convención.

Recomendaciones: de acuerdo a lo que viene de decirse, desde varios espacios se han formulado recomendaciones tendientes a cambiar la situación, entre ellos se destacan los resultados de la pre citada investigación del PNUD y un reciente Seminario Internacional llevado a cabo por UNICEF Uruguay[19] que principalmente recomiendan:

En materia legislativa: la derogación de las leyes 19.055, 18.777 y 18.778, que han endurecido el tratamiento penal adolescente, determinando la prisión preceptiva de la libertad para determinado tipo de delitos, penalizando la tentativa de hurto y creando el registro de antecedentes penales de los adolescentes.

La aprobación de un Código de Procedimiento Penal Adolescente, que establezca el sistema acusatorio más garantista, que no implique la judicialización de las situaciones desde el inicio, proponiendo otras alternativas cuando estas sean posibles.

Una defensa adecuada, con abogados debidamente capacitados que ejerzan su rol y aseguren las garantías del debido proceso durante todas las etapas del procedimiento.

En materia administrativa: la capacitación de los operadores, para que desde las distintas agencias que forman parte del sistema se pueda brindar un servicio satisfactorio, garantizando el respecto a la dignidad de las personas sometidas al proceso y sanción penal.

Fortalecimiento para un rol más protagónico del Consejo Nacional Consultivo Honorario del Código de la Niñez y la Adolescencia[20], a efectos de implementar la coordinación de las distintas agencias del estado y la sociedad civil involucradas en la ejecución de sanciones y proveedoras de servicios, para optimizar recurso y lograr la aplicación territorial, en igualdad de condiciones de las mismas en toda la república.

Promoción de las medidas: para que tanto los operadores del sistema y la población en general, conozcan su implementación, cuáles son los resultados, sus costos, etc., para que resulten socialmente aceptables.

Promoción de convenios: con los sectores del ámbito público y privado, para que brinden cupos en lugares de trabajo que permitan la capacitación de los adolescentes y oportunidades que faciliten su reinserción o inserción social.

En la medida que se pueda caminar en esa dirección, estaremos avanzando en herramientas que faciliten la composición del conflicto social de una forma digna y respetuosa de los derechos de los adolescentes y contribuyendo a una sociedad más justa y solidaria.

[19] Seminario Internacional de UNICEF Derecho a la infancia, seguridad ciudadana y penas no privativas de la libertad: dimensión socio jurídica y comunicacional, agosto de 2016.

[20] Artículos 211 sgts. Del Código de la Niñez y Adolescencia, Ley 17.823.

Protocolo de comunicación para la Policía frente a situaciones de violencia que involucren a niñas, niños y/o adolescentes[1]

La Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia, Voz y Vos, con el auspicio de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef Uruguay), realizó un protocolo con el objetivo de brindar una *"contribución a la calificación de la Policía en tanto fuente de información. Presenta recomendaciones para la comunicación de situaciones de violencia que involucren a niños, niñas y adolescentes, especialmente violencia doméstica, violencia sexual, explotación sexual y adolescentes en conflicto con la ley".*[2]

Este documento es un excelente aporte para generar otra visión a la actual sobre determinados hechos que son construidos socialmente por el "olfato policial" y por esquemas de disposiciones que la agencia policial tiene sobre determinados niños, niñas y adolescentes.

En este sentido la propuesta recorre varios campos que son imprescindibles para garantizar los derechos del NNA de forma plena y de acuerdo a la normativa vigente. El diseño del mismo promueve una lectura ágil y simple, con un leguaje que escapa a los cánones utilizados habitualmente por agencias internaciones y organizaciones no gubernamentales, donde lo hermético y técnico del uso de determinados categorías hace poco amigable la comprensión, sobre todo pensando en la poca o nula trayectorias educativas de los policías o en su capacitación en estos temas.

Esta herramienta propone marcos categoriales para construir información sobre situaciones de violencia que involucren a NNA. Los criterios prefijados -que se correspondan con estándares internacionales, para transmitir información sobre estas situaciones- son debidamente mencionados y dispuestos en forma de enfoque integral. Sin duda que este protocolo contribuye a generar condiciones de posibilidad para modificar las prácticas instituciones en relación a la visión sesgada, custodial y punitiva que las agencias policiales tienen con respecto a los niños, niñas y adolescentes. La información configuraba bajo el paradigma de peligrosidad y de enemigos simbólicos no promueve pensar a los NNA como sujetos de derechos. La desigualdad en las formas de tratamiento y de producción de información en las agencias policiales es altamente preocupante debido a las representaciones que existen en particular sobre el adolescentes "delincuentes" que configuran una densidad simbólica que más tarde se instrumentaliza con el resto del universo de niños, niñas y adolescentes.

[1] https://www.minterior.gub.uy/images/protocolo_vozyvos.pdf Este Protocolo fue elaborado por Paula Baleato y Andrea Tuana.

[2] Ibíd.

En síntesis el documento ordena, clasifica y elabora recomendaciones para abordar la información y producirla en clave de derechos. Puntualizando que los NNA tiene legislación específica, dada se etapa etaria, diferente a la del mundo adulto.

Para ello proponen diez criterios generales: *"I. Usar los términos niño, niña y adolescente. Según nuestra legislación hasta los doce años se es niño o niña. Entre los trece y los diecisiete, adolescente.* ***Nota: Se recomienda no utilizar el adjetivo menor como sustantivo, ya que refuerza estereotipos y es impreciso. Puede decirse menor de edad o persona menor de edad. Deben evitarse las expresiones como el menor, una menor.***

II. Utilizar un lenguaje adecuado, respetuoso de la integridad de la persona. Un niño es un niño, independientemente de sus circunstancias, y se debe presentar de esa forma. Se debe nombrar el hecho diciendo que la situación le ocurrió a un niño, niña o adolescente. ***Nota: Evitar todo lenguaje discriminatorio y estigmatizante. No se deben utilizar términos como menor abusado, menor maltratado, rapiñero, infractor, infanto juvenil, un masculino, una femenina.***

III. Proteger la imagen y la identidad del niño, niña y adolescente. No facilitar textos o imágenes que permitan la identificación del niño, niña o adolescente víctima. Evitar las imágenes del contexto inmediato (familia, centro educativo) y la difusión de datos filiatorios o descripciones que puedan llevar a la individualización de la víctima. Nunca debe utilizarse el apodo del niño, la niña o el adolescente.

IV. El interés superior del niño está siempre por encima de la noticia y de la denuncia. Nota: Es fundamental considerar los posibles impactos negativos o positivos que la comunicación tendrá sobre la víctima en el presente y en el futuro.

V. Dar una información general. Evitar detalles. Evitar dar detalles que expongan la intimidad y privacidad de niños y niñas y/o contribuyan a generar noticias sensacionalistas o a fomentar el morbo de la población. Nota: Es recomendable resguardar información relativa a cómo se encontró el cuerpo del niño, niña o adolescente, a si tenía ropa o no, a qué tipo de lesiones tenía, cómo y cuándo le fueron infligidas. Si fue víctima de abusos sexuales, es preferible no brindar detalles sobre el tipo de abuso.

VI. Proteger la información establecida en el parte policial, preservar las declaraciones de los niños, niñas y adolescentes. Nota: Evitar brindar información de los detalles de las declaraciones del niño, niña o adolescente y del parte policial. VII. Dar información concisa, clara y veraz. Ser escuetos para evitar detalles innecesarios. Nota: Evitar transmitir impresiones subjetivas, juicios de valor o hipótesis personales sobre el hecho, para no causar desinformación ni generar especulación. VIII. Planificar la comunicación. Definir qué voy a comunicar, cómo y cuándo. Pensar y sopesar cada comunicación, evaluando si la información que se brindará tendrá un eventual impacto nocivo en la vida de los niños, niñas y adolescentes, en la actualidad y en el futuro.

IX. Incorporar la normativa vigente. Tener presente la normativa vigente a nivel nacional e internacional e incorporarla en las comunicaciones que se realicen. X. Evitar culpabilizar a las víctimas. Ninguna circunstancia justifica la violencia hacia un niño, niña o adolescente. Es importante comunicar los hechos deslindando toda responsabilidad de las víctimas en la situación de violencia y sin sembrar dudas o elementos de justificación. Nota: No usar frases que culpabilicen a las víctimas o que minimicen o justifiquen la violencia." [3]

Este documento aporta invalorables conceptos aunque queda en el debe brindar marcos que den cuentan de los casos en donde el Estado ejerce violencia ilegitima. Los casos de violencia policial se han vuelto sistémicos y sistemáticos contra determinado grupos de adolescentes con profundas desventajas sociales. Por eso merecen un trato especial puesto que definen climas punitivos y muestran los desarrollos de la agenda securitaria que un Estado propone para la intervención en la vida social y en la construcción del orden social.

[3] Ibíd.



Planificación, diseño y gestión de los espacios de privación de libertad en el marco jurídico de seguridad y derechos humanos

Daniel Castro Machado [1]

1. Influencia histórica de la arquitectura carcelaria y penitenciaria

Las graves y permanentes denuncias sobre violación de los derechos humanos fundamentales de las personas privadas de libertad, realizadas por los relatores de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y nacionales en varios países de la región, demuestran la ilegitimidad e inviabilidad del sistema carcelario como instrumento para la ejecución de la privación de libertad dentro del marco constitucional y democrático de cualquier nación que pretenda gestionar políticas de Estado en materia de justicia penal y derechos humanos mediante la instrumentación de medidas tendientes a la reducción de la vulnerabilidad socio-penal y de inclusión social de las personas en conflicto con la ley penal.

[1] Arquitecto, diplomado en planificación diseño y gestión de espacios penitenciarios en la Universidad abierta interamericana (Buenos Aires - Argentina), experto del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente – ilanud, en materia de arquitectura penitenciaria.

Desde el punto de vista histórico-cultural, es tan fuerte la asociación entre concepción penitenciaria y concepción arquitectónica en el Modelo Panóptico de Bentham (1802), que a más de 200 años de su creación se sigue reproduciendo de forma inercial en todo el mundo, prácticamente sin modificaciones conceptuales ni programáticas.

La universalización de una arquitectura penitenciaria al servicio de un régimen penitenciario ("nudo Benthamiano"), materializa conceptual y culturalmente la *prisión,* como el único instrumento para la ejecución de la privación de libertad, basado en la vigilancia y el castigo.

Por el contrario, la evolución histórica y universal de la justicia y los derechos humanos, el marco jurídico internacional y nacional relacionado con la privación de libertad y el respeto de los derechos fundamentales de las personas en esta condición ha recibido impulsos fundamentales en instrumentos universales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, (hoy Reglas Mandela) de 1955; Reglas de Bangkok, la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989; las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad, de 1990; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), de 1985, y las Reglas Europeas para Infractores Juveniles Sometidos a Sanciones o Medidas, de 2008, entre otras.

Si en función de la misión y los objetivos implícitos y explícitos se comparan el marco jurídico de derechos humanos y la cárcel, podrá constatarse que han sufrido procesos de evolución divergentes, que los han transformado en incompatibles. Es tan fuerte esa incompatibilidad que, cuando uno de los dos cumple con sus objetivos y misión, el otro fracasa rotundamente.

Por otra parte, las medidas de seguridad propias del sistema carcelario siempre prevalecen sobre las medidas socioeducativas y los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, sus familiares y amigos. Esto tiene un altísimo costo en materia democrática, de ciudadanía y justicia social para los Estados, sin considerar los altos costos económicos que implica para toda la sociedad la gestión de la privación de libertad mediante un sistema carcelario en lugar de gestionar dicha privación de libertad a través del Modelo Jurídico-programático.

De este modo, para la gestión, viabilidad y sustentabilidad del Modelo establecido por el marco jurídico citado, resulta fundamental que la arquitectura desate el *nudo Benthamiano*, que condena a la gestión de un sistema carcelario desde la planificación inicial.

> Los estudiosos del desarrollo y la evolución de los edificios destinados a la ejecución penal han señalado que la arquitectura penitenciaria es "penología congelada" (Johnston, 2000). Estos han sido concebidos de acuerdo a ideas, aun las más avanzadas, del tiempo en que fueron diseñados, y estas subsisten en sus muros por espacio de muchos años, frecuentemente más de un siglo, mientras que la penología continúa en constante evolución, al igual que el pensamiento y las costumbres sociales.

Lamentablemente el mismo escenario puede verse en establecimientos recientemente construidos, muchas veces calificados como "los más modernos de Sudamérica" por sus promotores, quienes parecen no percatarse de que paredes nuevas y recién pintadas no son sinónimo de arquitectura penitenciaria y en algunos casos ni siquiera lo son de arquitectura. (García Basalo)

La arquitectura, como disciplina esencialmente social, actuando de manera transdisciplinaria, tiene la obligación ético-profesional de decodificar programática y cuantitativamente las exigencias legales definidas cualitativamente por el marco jurídico-programático internacional y nacional. De este modo, la infraestructura que materialicen el programa y el proyecto arquitectónico responderá a las necesidades socioeducativas, de seguridad y derechos humanos, tendientes a reducir la vulnerabilidad sociopenal de las personas privadas de libertad y a incluirlos en el cuerpo social.

El sostenido incremento de las personas privadas de libertad y la grave situación estructural de los colapsados sistemas carcelarios exigen que el abordaje de la gestión de la privación de libertad se instrumente en el marco de una política de Estado en justicia y derechos humanos, desde una concepción ética, holística, interinstitucional y transdisciplinaria, utilizando la investigación científica como instrumento fundamental para un correcto diagnóstico que oriente hacia soluciones reales y efectivas dentro del marco jurídico constitucional y de derechos humanos.

2. Los cinco problemas principales de los sistemas penitenciarios de América latina - investigación del ILANUD

El diagnóstico resultante de las graves y permanentes denuncias sobre la violación de los Derechos Humanos fundamentales de las personas privadas de libertad, realizadas por los Relatores de Naciones Unidas, Organizaciones Internacionales y nacionales en varios países de la región, demuestra la necesidad de cambios de paradigma y modelos de gestión en materia de Justicia Penal por parte de las naciones que pretendan gestionar Políticas de Estado en materia de Justicia y Derechos Humanos mediante la instrumentación de medidas socioeducativas, de inclusión social y reducción de la vulnerabilidad socio-penal de las personas en conflicto con la Ley Penal y muy especialmente para el caso de adolescentes, mujeres y mujeres con hijos.

El Director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente – ILANUD-, Lic. Elías Carranza expresa: *"Una primera tarea indispensable para ser eficaces en la labor de mejorar los sistemas penitenciarios, es determinar los principales problemas que deben ser atacados. Esto se hizo trabajando, en talleres en ocasión de los seminarios nacionales, subregionales y regionales, realizado con funcionarias y funcionarios de los diecinueve países de América Latina participantes en el Programa ILANUD/RW1."*

Los cinco problemas o necesidades principales de los sistemas penitenciarios de América Latina:

a) Ausencia de políticas integrales (criminológicas, de derechos humanos, penitenciarias, de rehabilitación de género, de justicia penal);

b) Hacinamiento carcelario, originado en reducidos presupuestos y en la falta de adecuada infraestructura;

c) Deficiente calidad de vida en las prisiones:

d) Insuficiente personal penitenciario, sin adecuada capacitación;

e) Falta de programas de capacitación y de trabajo para las personas presas.

Los cinco problemas o necesidades principales de los sistemas penitenciarios de América Latina desde el punto de vista de los Directores y Directoras Generales de los Sistemas Penitenciarios:

a) Insuficiente presupuesto e infraestructuras obsoletas o inadecuadas;

b) Hacinamiento

c) Insuficiente cantidad de funcionarios y funcionarias, y falta de capacitación de los mismos

d) Impactos en el sistema penitenciario originados en el deficiente funcionamiento de la justicia penal y necesidad de leyes penitenciarias;

e) Falta de políticas de rehabilitación y reinserción social de las personas presas.

Los cinco problemas o necesidades principales de los sistemas penitenciarios de América Latina desde el punto de vista de las Juezas y Jueces de Ejecución de la Pena:

a) Hacinamiento como consecuencia de infraestructuras inadecuadas;

b) Falta de clasificación y separación de las personas presas;

c) Falta de educación y trabajo para las personas privadas de libertad;

d) Problemas de legislación y de conexión entre los diferentes actores del sistema penitenciario;

e) Problemas de capacitación del personal penitenciario. Necesidad de su profesionalización y de crear escuelas de capacitación.

3. Matriz para la gestión del modelo penitenciario basado en los instrumentos de Naciones Unidas

Para la correcta gestión del Modelo penitenciario basado en los Instrumentos jurídicos de Naciones Unidas es necesario aplicar la MATRIZ DE GESTIÓN compuesta por tres elementos básicos interrelacionados programática y transdisciplinariamente que son:

3.1.- Programa de necesidades acorde al Marco Jurídico-programático,

3.2.- Recursos Humanos profesionalizados, especializados y en la relación necesaria.

3.3.- Infraestructura programáticamente suficiente en superficie construida y libre, con una distribución y organización espacio-funcional acorde al Programa de Necesidades. A nivel transdiciplinario la matriz de gestión puede ser decodificada de la siguiente forma:

En esta Matriz para la gestión del Modelo Penitenciario de Naciones Unidas, aplicable a las instituciones de privación de libertad, la decodificación cuantitativa y cualitativa a nivel transdisciplinario del Marco Jurídico-Programático resulta de fundamental importancia para el diseño y planificación de la infraestructura, así como para la selección de personal y conformación de equipos técnicos especializados, acorde con dicho modelo.

La correcta aplicación de la matriz permitirá cumplir con el "deber ser" (respuesta jurídico-programática real del Estado a nivel espació-funcional) establecido en los instrumentos internacionales de Naciones Unidas, Constitución y legislación Nacional, a través de la correcta gestión de recursos humanos especializados e infraestructura acorde a las necesidades programáticas dentro del Marco de Derechos Humanos establecido para la gestión de la privación de libertad.

En la interrelación entre Marco Jurídico-Programático y arquitectura (espacio), de la matriz se establecen a nivel transdisciplinario los indicadores de viabilidad y sustentabilidad de la infraestructura que a nivel programático resultan necesarios para garantizar la gestión del Modelo penitenciario de Naciones Unidas.

En la interrelación entre Marco Jurídico-Programático y Recursos Humanos (función), de la matriz se establecen a nivel transdisciplinario los indicadores de viabilidad y sustentabilidad de los recursos humanos que a nivel programático resultan necesarios para garantizar la gestión del Modelo penitenciario de Naciones Unidas.

Los dos ejes de la Matriz, correspondientes a "espacio" y "función", confluyen y se ensamblan programáticamente y a nivel operativo, a través de la infraestructura y el personal especializado en la propia gestión del Modelo Penitenciario de Naciones Unidas.

4. Arquitectura - sobrepoblación y hacinamiento carcelario – espacio personal – densidad de población y hacinamiento programático.

Como lo demuestra la investigación del ILANUD, uno de los principales problemas que afectan la gestión de los sistemas de privación de libertad en toda Latinoamérica y el Caribe es el hacinamiento, el cual está directamente relacionado con la infraestructura.

Existen muchos estudios científicos a nivel mundial sobre los efectos del hacinamiento en personas sometidas durante largos períodos a situaciones en las que la alta densidad social y espacial, el grado de restricción de movimientos, las dificultades de elección, las interferencias en la obtención de los objetivos, etcétera, aparecen de forma muy severa.

Las condiciones de alta densidad someten a las personas cotidianamente a situaciones que les impiden conseguir sus metas. Los resultados de los estudios muestran que las personas privadas de libertad cometen significativamente más actos violentos durante los períodos en los cuales es más alta la densidad de población.[2]

Entre las constataciones y los hallazgos relacionados con el hacinamiento en un sistema penitenciario se encuentran:

- La relación entre enfermedad y hacinamiento está en función de la densidad y del tiempo de exposición de las personas privadas de libertad.
- El aumento del número de reclusos sin el aumento correspondiente de recursos incrementa las tasas de suicidios, muertes, infracciones disciplinarias y problemas de salud. A la inversa, la reducción de la población privada de libertad en un espacio dado repercute en un descenso de todos los problemas.
- Las grandes instituciones penitenciarias presentan mayor grado de hacinamiento y un aumento de las patologías en comparación con las pequeñas.
- En las celdas ocupadas por varios reclusos se producen más infracciones que en las individuales. La colocación de biombos en los dormitorios abiertos protege la privacidad de los reclusos y previene algunos efectos negativos del hacinamiento.
- Un hallazgo general de la investigación sobre los efectos de las características arquitectónicas en la extensión del espacio personal indica que cuanto más encerrado es un lugar, mayor espacio desean sus ocupantes.

Los estudios científicos que relacionan el aumento de la densidad de población y el hacinamiento en privación de libertad con el impacto negativo y los graves daños (algunos irreversibles) físicos y psicológicos que generan en las personas privadas de libertad y especialmente en los adolescentes, deben ser incorporados en la planificación y el diseño pro-

[2] Nacci, Teitelbaum y Prather, 1977, pp. 26-31).

gramático de la infraestructura penitenciaria (reforma, ampliación o construcción) viable y sustentable del Modelo Socioeducativo.

El resultado de las interrelaciones en este modelo holístico es complejo, por lo cual en la planificación y el diseño de la gestión es necesario conceptualizar el ambiente como conformador del comportamiento humano y contemplar una intrincada combinación de variables organizacionales, sociales y físicas.

Para predecir la conducta de las personas privadas de libertad, es preciso conocer las características tanto de la persona como la naturaleza del ambiente que esa persona enfrenta. La relación entre la persona y el ambiente es recíproca: el ambiente afecta la conducta de la persona y, a su vez, la persona afecta el ambiente.

Como resultado de las múltiples investigaciones realizadas por el ILANUD en varios centros penitenciarios de Latinoamérica, el Director Elías Carranza concluye que: "*la sobrepoblación a su vez, además de ser un grave mal en sí mismo, incide negativamente sobre todas, o casi todas las funciones esenciales de los sistemas penitenciarios. En situación de sobrepoblación la higiene es peor, la salud es peor, la comida es peor, el descanso es peor o imposible, la seguridad es peor, tanto la seguridad en cuanto a fugas como seguridad personal de quienes están privados de libertad como del personal penitenciario."*

En cuanto al hacinamiento y su directa relación con la arquitectura el Lic. Elías Carranza explica que: *"En resumen, se trata de una población difícil, que colocamos en hacinamiento en condiciones mucho más difíciles que las exigidas por la arquitectura para las personas en general. Luego, cuando los motines y homicidios en las cárceles alcanzan límites alarmantes, solemos razonar que esto ocurre porque "se trata de personas de naturaleza violenta que no tienen capacidad para la convivencia".*

La psicología experimental ha verificado que se genera agresividad y violencia en los animales o en las personas reduciendo su espacio mínimo vital o su "espacio defendible"... La sobrepoblación penitenciaria ha sido definida como un trato cruel, inhumano o degradante, en los términos utilizados por la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes."

Los aportes cualitativos y cuantitativos a nivel transdisciplinario, relacionados con las conductas espaciales de las personas privadas de libertad y en especial los Adolescentes (como sujetos en desarrollo psico-físico) constituyen la base fundamental para definir, cuantificar espacial y programáticamente conceptos psico-sociales básicos e interrelacionados que deben ser tenidos en cuenta en la planificación arquitectónica como ser la *"Densidad de población"*, el *"Espacio Personal"*, *el "Espacio Íntimo"*, la *"Privacidad"* y aquellos que deben ser prevenidos y evitados como el *"Hacinamiento físico"* y el *"Hacinamiento psicológico"*, muchas veces generados en las etapas iniciales de la planificación y el diseño de proyectos arquitectónicos carentes de espacios suficientes para actividades programáticas

(educativas, talleres, deportes, visita, tratamiento psicológico y trabajo social, entre otros) lo cual ha sido denominado *"Hacinamiento programático"*.

El Espacio Personal es el área que mantiene un Adolescente en torno a sí mismo, la cual no puede ser invadida por otras personas sin generar molestias ó acciones violentas.

Dentro de las funciones principales del Espacio Personal se pueden citar:

- *Autoprotección* actuando como un amortiguador contra las amenazas físicas y emocionales que provienen de otras personas.

- *Comunicación y regulación de la intimidad* actuando contra posibles encuentros sociales incómodos o no deseados física y psicológicamente, mediante la regulación y el control de la cantidad y tipo de estimulación sensorial.

Según los especialistas, el Espacio Personal se ha desarrollado para dominar las agresiones y reducir el estrés, por lo cual se le denomina como una zona amortiguadora o de protección del cuerpo.

Con un mayor espacio personal, las personas están mejor preparadas para alejarse y evitar el peligro físico o para reducir el impacto de la amenaza emocional.

En función del Espacio Personal necesario para cada persona se definen cuatro distancias espaciales que permiten regular las distancias interpersonales sociales:

Distancia Íntima: Caracterizada por los estímulos visuales, auditivos, olfativos, táctiles e incluso de temperatura que provienen del otro.

Distancia Personal: Zona de protección entre uno y los demás para contactos normales entre amigos y conversaciones personales entre conocidos. Presenta variaciones importantes debido a la incidencia de aspectos culturales, sociales,

Distancia Social: Relaciones más formales y distantes, restringiéndose a la fase lejana.

Distancia Pública: Esta zona comprende más de una persona y se reserva para contactos muy superficiales.

Estas distancias pueden ser analizadas como una serie de contextos concéntricos que rodean al individuo. Se los puede imaginar como anillos que abarcan contextos más pequeños y que están rodeados por otros más grandes.

El microsistema de la persona privada de libertad está constituido por los ámbitos físicos inmediatos correspondientes al nivel o fase del proceso socioeducativo ó progresividad en la convivencia, que generalmente está territorialmente identificado con el sector residencial.

El exosistema consiste en las estructuras sociales y educativas más amplias que abarcan los ámbitos donde los adolescentes desarrollan sus actividades es decir la Unidad o Campus socioeducativo en su totalidad que incluye la escuela, los talleres de capacitación ó de traba-

jo, el área deportiva, espacios de ocio, de relacionamiento afectivo con la familia y grupo de amigos, áreas técnico-administrativas, salud, entre otros.

El macrosistema es más abstracto que los anteriores y representa los patrones culturales y subculturales generales de los cuales el microsistema y el exosistema son manifestaciones concretas.

En este nivel entran en tensión los patrones culturales y subculturales de las personas privadas de libertad, previo a su ingreso, con los patrones que programáticamente establece el Modelo socioeducativo.

Se debe tener especial cuidado en este nivel ya que el macrosistema, al tener implícitos aspectos socio-culturales, incide en la definición de aspectos arquitectónicos y programáticos relacionados con el objetivo de la privación de libertad, de forma tal que la gestión de la privación de libertad dentro de una cultura particular tiende a repetir inercialmente sistemas del tipo carcelario ya colapsados.

El macrosistema condiciona también en forma simultánea a los operadores del sistema, por lo cual resulta de fundamental importancia entender la necesidad de instrumentar y gestionar el Modelo socioeducativo, seguridad y Derechos Humanos mediante recursos humanos especializados y con una arquitectura acorde a las necesidades programáticas de dicho modelo.

5.- Arquitectura para la gestión del nuevo modelo penitenciario de Naciones Unidas: indicadores de viabilidad y sustentabilidad

Como resultado de múltiples investigaciones científicas a nivel transdisciplinario realizadas por expertos internacionales en la materia y en función del estudio espacio-funcional a nivel arquitectónico-programático realizado en varios centros modelo de privación de libertad para adultos (varones y mujeres), y adolescentes de Latinoamérica, se constata el cumplimiento de una serie de indicadores de viabilidad a nivel arquitectónico que responden a las exigencias que inevitablemente debe cumplir la infraestructura de privación de libertad de acuerdo a lo establecido en el Marco jurídico-programático.

El nuevo modelo de infraestructura penitenciaria toma como base programática para la planificación y el diseño arquitectónico el concepto de “ESPACIO PERSONAL” a nivel cuantitativo y cualitativo, dejando de lado el ya obsoleto concepto de “plaza penitenciaria” ó “plaza carcelaria”.

A partir de esta unidad de planificación programática establecida por el “Espacio Personal” quedan establecidos los indicadores de viabilidad y sustentabilidad de los distintos sistemas de privación de libertad.

5.1.- Indicador de viabilidad nº 1 – superficie programática mínima

Este indicador de viabilidad y sustentabilidad establece que a nivel de planta baja, la superficie construida (m2) por persona privada de libertad cumplir con los siguientes valores:

5.1.1.- Para **mujeres con hijos** la superficie construida debe ser mayor o igual a 90 m2 por persona privadas de libertad.

5.1.2.- Para **adolescentes** la superficie construida debe ser mayor o igual a 65 m2 por Adolescente privado de libertad.

5.1.3.- Para **adultos varones** la superficie construida debe ser mayor o igual a 50 m2 por persona privada de libertad.

5.1.4.- Se debe tener en cuenta el crecimiento acelerado de la población **de adultos jóvenes** (entre 18 y 25 años) y la necesidad de una superficie superior a los 50 m2, por lo cual se ha optado por el valor medio comparativo con los adolescentes, estableciéndose en consecuencia 58 m2 por adulto joven privado de libertad.

5.2.- Indicador de viabilidad nº 2 – cantidad máxima de personas

En cuanto a la capacidad locativa máxima recomendable por unidad ó centro de privación de libertad se establece por razones operativas y de gestión, la necesidad de trabajar con grupos pequeños, recomendándose que:

5.2.1.- Para centros de **mujeres con hijos** la cantidad de personas privadas de libertad debe ser menor o igual a 200 personas.

5.2.2.- Para **adolescentes** la cantidad de adolescentes privados de libertad debe ser menor o igual a 80 Adolescentes.

5.2.3.- Para **adultos varones** la cantidad de personas privadas de libertad debe ser menor o igual a 500 personas.

5.3.- Indicador de viabilidad nº 3 – relación residencial / programática.

$\sum$ Área construida residencial < $\sum$ Área construida socioeducativa

Para la correcta gestión del modelo socioeducativo es necesario transformar programáticamente el espacio "celda"- lugar donde actualmente transcurre gran parte de la vida de los adolescentes - en un dormitorio individual, resulta necesario contar entre otros aspectos con edificios y locales programáticos en cantidad y superficie suficiente y proporcional al número de personas privadas de libertad.

5.4.- Indicador de viabilidad nº 4 – tipología urbana "campus"

Superficie mín. del "Campus" ≥ Área total construida x 8

Para la viabilidad y sustentabilidad de la gestión del modelo socioeducativo e inclusión social a nivel arquitectónico resulta imprescindible mantener la tipología urbana del "Campus" y la compatibilidad equilibrada entre la infraestructura programática y las condiciones de seguridad del sistema.

Para que la infraestructura responda a las necesidades programáticas del modelo socioeducativo, el proyecto arquitectónico debe estar basado en tipologías arquitectónicas urbanas del tipo comunitario, con escala de "**barrio pequeño**" ó "**campus universitario**", resultando fundamental la escala y la proporción entre el espacio construido y espacio libre abierto en estricta relación con las condiciones espacio-funcionales asegurativas del sistema.

Contemplando ambos aspectos, es necesario establecer una relación proporcional mínima entre el espacio construido y espacio abierto.

Deberá ser el Arquitecto, actuando ética y transdisciplinariamente, el que decodifique cuantitativamente las exigencias legales definidas cualitativamente por el Marco Jurídico Programático Internacional y Nacional, conformando un programa y un proyecto arquitectónico que permita materializar la infraestructura que responda a las necesidades programáticas de seguridad y Derechos Humanos, tendientes a la reducción de la vulnerabilidad e inclusión social de los Adolescentes privados de libertad.

La gestión del Modelo Socioeducativo, seguridad y Derechos Humanos se debe instrumentar teniendo como soporte programático aspectos Jurídicos, legales, procedimentales, administrativos y técnico pedagógico de educación, salud integral, derechos sexuales, relación con la Familia, maternidad y paternidad, de deporte, cultura, de ocio, de profesionalización y capacitación, integrando al Adolescente la familia y la comunidad.

La Arquitectura para la privación de libertad debe ser concebida ética y operativamente, con una visión de un proceso espacio-temporal hacia la libertad e inclusión social de la persona privada de libertad y no como un sistema mecánico de castigo, en el cual se priorice la seguridad sobre lo pedagógico.

El sistema Penitenciario tiene la obligación legal de "hacer cumplir la Ley" es decir ejecutar la privación de libertad ambulatoria y en el mismo acto tiene la obligación jurídica de "cumplir la Ley" que significa instrumentar las medida socioeducativas y de reducción de la vulnerabilidad socio-penal, en un marco de garantías de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad.

Esto, arquitectónicamente implica romper con la tipología del "edificio penitenciario" en el cual se desarrollan todas ó la mayoría de las actividades de la privación de libertad y sustituirla por una tipología espacio-funcional del tipo urbano.

La configuración urbana proporciona mayores estímulos sensoriales y una experiencia espacial similar al de una pequeña ciudad.

Las áreas residenciales están separadas física y funcionalmente de las áreas programáticas y de servicios.

Es por esta razón que la tipología arquitectónica "CAMPUS" ha sido reconocida por los expertos internacionales y adoptada por todos aquellos países que han logrado importantísimos avances en la gestión de sus sistemas penitenciarios.

Esta tipología de carácter urbano es la estructura espacial que mejor responde a los requerimientos exigidos por la Legislación Nacional e internacional en materia de Derechos Humanos e inclusión social de las personas privadas de libertad.

El "CAMPUS SOCIOEDUCATIVO" estará conformado por una serie de edificios programáticos, de servicios y residenciales en torno a un espacio central abierto que tienen por objetivo brindar:

- Condiciones adecuadas de higiene, limpieza, circulación, iluminación y seguridad.
- Espacios adecuados e higiénicos para la alimentación
- Espacios para la atención técnica (psicológica, social,..) individual, en grupo y familiar.
- Espacios personales adecuados y privados para el reposo y visita íntima.
- Espacios para la convivencia familiar.
- Espacios para actividades colectivas y espacio para el estudio.
- Espacios para las funciones administrativas y técnicas
- Espacios para la atención de la salud, considerando internación y ambulatoria.
- Espacios para la Educación y actividades pedagógicas de los Adolescentes, y espacios no académicos para maestros, profesores y funcionarios de la estructura administrativa.
- Espacios para la práctica de deportes, actividades culturales, recreativas grupales y de ocio, debidamente equipados y con superficie suficiente para la atención de todos los adolescentes, previendo la integración familiar y/ó comunitaria.
- Espacio para talleres, capacitación técnica y profesional.

Los indicadores de viabilidad y sustentabilidad del Modelo Socioeducativo, constituyen un instrumento fundamental no sólo para la planificación y el diseño de nuevos Complejos Penitenciarios sino que constituyen un instrumento de medición rápida y efectiva del nivel de hacinamiento de los sistemas penitenciarios existentes. Permiten

identificar los sectores más críticos, diagnosticar los niveles más complejos de violencia y orientar hacia soluciones puntuales estratégicas.

6.- Priorizar la seguridad perimetral externa sobre la seguridad interna

La privación de libertad ambulatoria se debe desarrollar en un territorio Jurídicamente definido por un límite perimetral claramente materializado para este fin y cuya gestión implica además de aspectos legales y protocolares, procedimientos técnico- administrativos, gestión y administración de recursos humanos especializados, infraestructura y logística necesaria para el cumplimiento de la responsabilidad jurídica asumida.

La gestión del límite perimetral programáticamente se la denomina "seguridad externa".

Existen distintos factores relacionados con el entorno externo inmediato del territorio asignado a la privación de libertad como ser las características legales de los predios linderos, físicas, geográficas, urbanas, de uso, etc. las cuales condicionan la gestión jurídica del límite perimetral, al punto tal que pueden llegar a inviabilizar el territorio asignado para la ejecución de la privación de libertad si vulneran ó inhabilitan la gestión de la seguridad externa y consecuentemente la seguridad interna.

La viabilidad jurídica y efectiva gestión del límite perimetral, está condicionada por su extensión, conformación y permeabilidad física y programática.

La transgresión no autorizada Judicialmente del límite por parte de la persona privada de libertad se denomina "salida no autorizada" o comúnmente "fuga".

La gestión de la seguridad externa resulta de fundamental importancia debido a que incide automáticamente sobre la gestión de la seguridad interna.

La vulnerabilidad, permeabilidad o debilidad de la seguridad externa genera automáticamente el incremento de la seguridad espacio-funcional interna, aumentando el aislamiento, los niveles y el tiempo del encierro celular de la persona privada de libertad, reduciendo o eliminando las actividades socioeducativas y visitas familiares, transformando en inviable la gestión debido a que se aumentan los niveles de hacinamiento y estrés crónico por el encierro prolongado.

La infraestructura del Modelo de Naciones Unidas, Seguridad y Derechos Humanos estará orientada por el proyecto pedagógico y estructurado de forma tal de asegurar la suficiente capacidad físico-programática, que permita la atención adecuada y ejecución del proyecto, otorgando las garantías de los Derechos Fundamentales de las personas privadas de libertad.

El análisis arquitectónico, se debe iniciar definiendo y cuantificando transdisciplinariamente las áreas programáticas que necesita una Persona Privada de Libertad para el cumplimiento legítimo de la medida socioeducativa al interactuar con otras personas que se en-

cuentran en igual condición, así como el relacionamiento con su familia, los funcionarios y demás personas que operan o visitan el territorio jurídico de aplicación de la medida.

7.- Reflexión a modo de conclusión

Como reflexión final debemos considerar que la complejidad de la temática relacionada con la seguridad de los habitantes y la Privación de Libertad, transversaliza a cada individuo y a la sociedad, desde su célula básica que es la familia, hasta los tres Poderes del Estado, en aspectos estructurales como lo son la libertad y la garantía de los Derechos Humanos y Constitucionales, necesarios en cualquier país para el ejercicio de una Ciudadanía emancipada y Democrática.

Para generar este cambio ó adaptación es necesario instrumentar Políticas de Estado en base a un nuevo Paradigma que tenga como marco jurídico los instrumentos Nacionales e Internacionales en materia de Justicia Penal y Derechos Humanos.

Este cambio de Paradigma requiere a su vez de un Modelo de gestión en el mismo sentido, tendiente a la reducción de la vulnerabilidad socio-penal e inclusión social de las personas privadas de libertad.

A su vez, este Modelo requiere de un Programa espacio-funcional acorde al marco jurídico que fundamente la gestión del Paradigma, es decir: Infraestructura programática y Recursos Humanos especializados y en la ratio necesaria.

En tal sentido se reitera que la arquitectura, como disciplina esencialmente social, actuando de manera transdisciplinaria, tiene la obligación ético-profesional de decodificar programática y cuantitativamente las exigencias legales definidas cualitativamente por el marco jurídico-programático internacional y nacional. De este modo, la infraestructura que materialicen el programa y el proyecto arquitectónico responderá a las necesidades socioeducativas, de seguridad y derechos humanos, tendientes a reducir la vulnerabilidad sociopenal de las personas privadas de libertad y a incluirlos en el cuerpo social.

En función de la complejidad y multicausalidad de la temática, el abordaje debe realizarse necesariamente desde una concepción holística, interinstitucional y transdisciplinaria, utilizando la investigación científica como instrumento necesario para un correcto diagnóstico orientador hacia soluciones reales y efectivas dentro del marco jurídico-programático, nacional e internacional existente.

¿Educar en contexto de encierro?

Adriana Vaselli[1]

Garantizar la construcción de trayectorias educativas que habiliten la elección de proyectos de vida es parte de las condiciones que hacen al disfrute del derecho a la educación; con más razón si tenemos en cuenta que en el afuera, para la mayoría de las personas privadas de su libertad, el derecho a la educación ya había sido vulnerado al igual que muchos otros derechos." [2]

"Es condición también para la realización del derecho a la educación promover prácticas sociales y de aprendizaje que habiliten, una vez recuperada la libertad ambulatoria, llevar adelante cualquier instancia educativa que se desee emprender". [3]

Adolescentes privados de libertad

Si bien el Código de la niñez y la adolescencia establece que la privación de libertad debería ser la última medida y por el menor tiempo posible, no es lo que se refleja en la realidad de nuestro país, ya que en pocos casos se utiliza la mediación, las medidas alternativas, la libertad asistida o la libertad vigilada.

En el año 2007 Uruguay tenía 173 adolescentes privados de libertad[4], en 2015 el Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil[5] registra 512 adolescentes que están en estas condiciones y, en el estudio realizado por Luis Eduardo Moras -tanto en Montevideo como en la Colonia Berro- se contabilizaron según sus legajos 522 adolescentes. [6]

Nuestro país está entre los países de América con más adolescentes en contexto de encierro, para poner un ejemplo: Argentina, un país que actualmente cuenta con una población en Buenos Aires que alcanza los 15 millones, en 2015 tiene 1508 adolescentes privados de libertad.[7]

La adolescencia es una de las etapas decisivas para definir la identidad, una etapa donde se desarrollan conflictos, subjetividades, *"La adolescencia es como un segundo nacimiento que*

[1] Integrante del equipo de Serpaj.

[2] Formación en educación en contexto de Privación de Libertad de una perspectiva de Derechos Humanos, Scarfó, Francisco José; Inda María Albertina; Dappello, María Victoria; GESEC (Grupo de Estudio sobre Educación en Cárceles), pág.6.

[3] Ídem, pág. 7.

[4] UNICEF, Movimiento Gustavo Volpe. Privados de Libertad La voz de los adolescentes.

[5] Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil, Informe de Monitoreo octubre 2015, pag. 4.

[6] Moras, Luis Eduardo, Estudio de trayectorias de vida de adolescentes en conflicto con la ley con particular énfasis en la relación delito-trabajo, Proyecto URU/14/01/URU-Programa Justicia e Inclusión, julio 2016, cap III, pág. 33.

[7] Ídem 5.

se realizará progresivamente", nos dice Francoise Dolto[8]. La complejidad de transitar este segundo nacimiento en contexto de encierro, necesariamente demanda una institucionalidad con personal especializado, que posea o pueda adquirir un conjunto de conocimientos, competencias y habilidades para construir un vínculo positivo que le permita comunicarse, relacionarse con los adolescentes, brindar herramientas, que lo acompañe en su proceso formativo, que lo apoye en su proyecto de vida. Es fundamental el acompañamiento en el proyecto educativo, la comunicación intergeneracional, la mediación y la resolución no violenta de conflictos que puedan surgir.

Lamentablemente son pocas las personas capacitadas que trabajan en los centros de privación de libertad, tal como se confirma en el II Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *"Respecto al personal especializado y capacitado para integrar los equipos técnicos, el MNP ha encontrado que en la mayoría de los centros se carece de un equipo técnico completo que abarque todas las áreas relevantes para desarrollar un proyecto psico-bio-social del adolescente, orientado a apoyar su real inserción social.*[9]

Los adolescentes privados de libertad se encuentran bajo medidas socio- educativas, por lo tanto se debe tener un plan individual e integral de ejecución de esas medidas, se debe elaborar al momento del ingreso al sistema y ser efectivizado en el centro al que es derivado. Sin un proyecto institucional definido y personal capacitado que lo ejecute no se hace posible y el resultado son centros con pocas actividades y muchas horas de encierro.

La educación para adolescentes en contexto de encierro

La educación es un derecho humano fundamental esencial para ejercitar todos los demás derechos, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene este derecho y los Estados tienen la obligación de cumplir con el mismo, así también lo establece el Código de la Niñez y la Adolescencia de nuestro país. Que una persona esté privada de libertad no implica que haya perdido este derecho, por lo tanto el Estado tiene la obligación de brindarles una educación de calidad, es un derecho no un beneficio. La educación en contextos de encierro tiene que ser la posibilidad de ejercer un derecho que ha sido en muchos casos vulnerado. En nuestro país, 6 de cada 10 adolescentes no terminan la educación media.

"El derecho a la educación pasa por encima de la división de los derechos humanos en derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos, sociales y culturales por otra. Los

---

8 Dolto Francoise, Dolto-Tolitich Catherine, Palabras para adolescentes o el complejo de la langosta, setiembre 1989, p. 17.

9 II Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, junio 2016, p. 26.

abarca a todos"[10] La educación es el derecho humano a través del cual las personas conocen todos los derechos humanos.

Partiendo conceptualmente de la educación no como una mera trasmisión de conocimiento sino un espacio donde el otro pueda crecer y desarrollar criticidad -fundamental además en esta etapa de la vida donde se está construyendo identidad- se hace muy difícil pensarlo y generarlo en un contexto de encierro. Como pensar en adolescentes que en algunos casos tienen trece años, que en privación de libertad puedan desarrollarse desde una perspectiva de cambio, desde una acción liberadora.

Educar no es solo en base a los contenidos curriculares; se construye en los vínculos, en la posibilidad de generar espacios de confianza para un encuentro tanto para el que aprende como para el que enseña, en un mundo donde no se valoriza el conocimiento y que por lo tanto nos desafía a pensar con nuevas herramientas.

El encierro en todas sus formas, nos interpela y nos impulsa a pensar el sentido de la educación en este contexto: *"enseñar y aprender en contextos de encierro implica afirmar, preservar, efectivizar el derecho a la educación, fortaleciendo el hecho de pensar que otro mundo es posible, que si las circunstancias cambian, el concepto de posibilidad asoma. Pensar al otro/a como sujeto de derecho, con posibilidad de crecimiento y con oportunidad de cambio, supone la convicción de una profunda y fructífera relación entre educación, ciudadanía y política"*[11]. Educar, y más aún educar en estos contextos, no es una tarea "neutral". Puede convertirse en una acción para la liberación –incluso en el encierro– o una pieza más del aparato disciplinador y moralizador de aquellos "violentos", "peligrosos", "inmorales"[12].

Constantemente aparece la contradicción sobre el sentido de educar en contexto de encierro, lo que si debemos estar convencidos es que no se educa para la "rehabilitación" estamos hablando de adolescentes en conflicto con la ley, no de alguien que está enfermo y hay que sanar. El objetivo debe ser educar para la efectivización de derechos, para un desarrollo pleno de la personalidad del adolescente. Los proyectos educativos deben presentarse como un proceso de integración del adolescente a la cultura, a los saberes, al intercambio con el otro que le permita desarrollar sus potencialidades.

Es fundamental que los adolescentes puedan elegir que quieren aprender, pero en la práctica esto no es posible, no solo por la poca oferta educativa, sino también ¿cómo se puede elegir lo que no se conoce? Por eso es muy posible que la respuesta ante esta pregun-

---

10 Tomasevsky, Informe Anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la Educación, Naciones Unidas, 2001, p. 7.

11 Frejtman, Valeria (2008): "Entre la cárcel y la escuela. Elementos para pensar", en Dossier: De Freire a nosotros y de nosotros a Freire. Experiencias de la praxis y pedagogías críticas, Buenos Aires, Novedades Educativas, 2008.

12 Herrera, Paloma (2008): "La construcción de identidad en los adolescentes que cometen delito. La educación en el encierro: un campo de tensiones", IX Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de Jujuy, mayo 2008.

ta sea mecánica: cocina, carpintería, pero por ejemplo no robótica porque no es algo que conocen.

La educación de los adolescentes privados de libertad debería implementarse fuera del encierro, formando parte de grupos en liceos o escuelas técnicas, intercambiando con otros adolescentes, pero lamentablemente, en la actualidad, el número de jóvenes que salen a estudiar es mínimo. Pero ya que esto no es posible, en un paradigma dónde lo que prima es la seguridad, pensemos en que la educación en estos contextos puede llegar a cumplir reducción de daños frente a lo que significa el encierro para los adolescentes.

La educación en privación de libertad expone a las propuestas educativas y a los docentes a situaciones muy distintas, por lo pronto a un paradigma donde prevalece la seguridad sobre lo educativo, hay que enfrentarse al uso de esposas y grilletes, a que los adolescentes pasen muchas horas encerrados. A la falta de planificación que tiene el sistema que conlleva traslados de los adolescentes de centro, esto implica por ejemplo que pasen de la Colonia Berro a Montevideo, también a los problemas de traslado de los centros a los talleres u aula; fecha de egreso de los adolescentes que no coincide con la finalización de cursos.

Esto implica grandes dificultades para adaptar a esas condiciones los cursos y sus programas, por eso es fundamental contar con una buena planificación, con educadores formados en los centros que puedan acompañar el proyecto educativo, con docentes con formación específica para trabajar en este contexto y brindando una educación a nivel de la que se imparte fuera de la privación de libertad. No podemos dejar de considerar que muchos de estos jóvenes ya fueron expulsados de las propuestas educativas, que muchos -si bien concurrieron a la escuela- llevan años fuera del sistema educativo y por lo tanto tienen graves dificultades en la lecto-escritura, en la comprensión y necesitan cursos de nivelación. Educadores y docentes son quienes tienen la posibilidad y responsabilidad de ofrecer una mirada diferente e imprimir una duda con respecto a la certeza que tiene la sociedad y ellos respecto a sí mismos.

Es fundamental que los aprendizajes adquiridos habiliten a los jóvenes una vez recuperada su libertad a continuar su trayectoria educativa. Una oferta educativa de calidad que permita adquirir conocimientos hacia el desarrollo personal de los adolescentes. Es por este motivo que será necesario un monitoreo constante de los cursos que se implementen.

La educación debe ser potenciada en este contexto como herramienta de inclusión social, habilitando al adolescente a construir su identidad desde otra versión de sí mismos, rompiendo necesariamente con la lógica de la seguridad y el control que predomina.

Para tener una buena calidad educativa es necesaria que los jóvenes no solo tengan espacios adecuados para estudiar, también los centros donde están alojados deben estar en buenas condiciones como lo establecen la Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas. Las condiciones de vida son factores fundamentales en la autoestima que el adolescente está construyendo y tan necesaria en el proceso educativo. La

mayoría de los centros visitados no tienen las condiciones mínimas para poder brindar una buena calidad educativa como lo señala el informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura *"en general las condiciones edilicias de los centros son precarias, ya sea porque el mantenimiento de los existentes resulta escaso o realizado con materiales inadecuados para la función, estas dificultades de calidad persisten en la construcción de nuevos locales"*[13].

Si pensamos en los indicadores planteados por la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevsky[14] sobre el Derecho a la Educación: adaptable, asequible, accesible y aceptable, ¿Se cumplen en la propuesta educativa en contexto de encierro?

Asequibilidad

Asegurar la educación para todos los adolescentes bajo medidas penales respetando la libertad de y en la educación.

En cuanto a este indicador no todos los adolescentes privados de libertad tienen asegurada su educación, si bien se ha avanzado en este tema aún hay centros de privación de libertad que no brindan educación formal ni informal. Hay jóvenes que no tienen finalizada primaria, el derecho internacional define como responsabilidad pública la educación primaria obligatoria y gratuita.

La mayoría de los adolescentes que se encuentran en los centros de privación de libertad ya vienen de un proceso de exclusión del sistema educativo, por lo tanto es fundamental poder revertir ese proceso hacia la inclusión que a su egreso les permita continuar con su trayectoria educativa.

Accesibilidad

La oferta educativa debe ser accesible a todos los adolescentes bajo medidas penales, sin discriminación ni limitaciones.

Todos los adolescentes en contexto de encierro deben poder acceder a la oferta educativa Esto implica que deben ser trasladados a centros educativos, son muy pocos los jóvenes que salen a estudiar fuera de los centros, la mayor parte de las veces la dificultad está en el ámbito jurídico, ya que son pocos los jueces que permiten la salida de los adolescentes, pero también hay graves problemas a la hora de los traslados.

Accesibilidad también significa una infraestructura adecuada que muchos de los centros no la poseen: aulas adecuadas, lugares para estudio, espacio para talleres. Por ejemplo, ¿qué posibilidades hay de realizar un taller en el Batallón N°9 donde funcionan varios cen-

---

[13] Idem 8, p. 25.

[14] Tomasevsku Katerina (2004); Los indicadores del derecho a la educación. Revista IIDH; Vol. 40; San José de Costa Rica; pg.340 – 388. http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf .

tros o en el centro Paso a Paso? En la mayoría de los centros no hay acceso a internet por lo que sería imposible realizar cursos a distancia.

Aceptabilidad

Brindar educación de calidad con programas y métodos pedagógicos adecuados, consecuentes con los derechos humanos y que permitan la continuidad de la trayectoria educativa.

La educación en privación libertad debe ser del mismo nivel que en cualquier centro de enseñanza, durante la experiencia realizada de una propuesta piloto educativa en el marco del Programa Justicia e Inclusión se pudo comprobar que si bien muchos adolescentes estaban cursando segundo y tercer año de liceo no coincidía con los conocimientos que deberían haber adquirido.[15]

Nuestra Ley General de Educación en el artículo 12 señala *"....aprendizaje de calidad a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional...."*

Es muy común que se diga que estos adolescentes "no son para estudiar" que "no se los puedo poner a pensar", no es que no puedan sino que hace mucho tiempo fuera del sistema educativo por eso se hacen necesarios cursos de nivelación.

Los proyectos educativos deben tener la posibilidad de continuidad en el afuera y por supuesto que deberían tener apoyo y seguimiento a su egreso de la privación de libertad.

Adaptabilidad

Las propuestas educativas deben adaptarse a las necesidades de los adolescentes y al contexto en que se encuentran.

La educación en contextos de encierro constituye un escenario altamente complejo para las propuestas educativas. Se debe construir una propuesta que pueda dar respuesta a las necesidades educativas que puedan ir acompañando la ejecución de la pena y que pueda continuar esa trayectoria educativa a su egreso.

Las propuestas deberían ser un gran abanico donde los adolescentes puedan elegir, actualmente existe en la mayoría una propuesta de Educación Secundaria, pero no se cuenta con propuestas de la Universidad del Trabajo del Uruguay que permita a través de sus distintos programas realizar ciclo básico, por lo tanto no se contempla las necesidades de los adolescentes. Talleres puntuales de carpintería, herrería, albañilería que impartía la UTU en los distintos centros actualmente no se están dictando.

[15] Vaselli, Adriana: Consultoría para la facilitación del proceso de discusión de una estrategia nacional de educación para adolescentes privados de libertad, en el marco del sector 4,OIT /Cintefor, Programa Justicia e Inclusión, julio 2015 agosto 2016.

A modo de conclusión, no debería ser una medida la privación de libertad para los adolescentes, se debería apuntar hacia las medidas alternativas pero no es pensable que esto pueda cambiar a mediano plazo, por lo tanto debería promoverse que los adolescentes puedan estudiar, capacitarse fuera del encierro. Dadas estas circunstancias urge apuntar a un paradigma que se aleje de la seguridad para acercarse a lo social-educativo con una buena planificación y proyectos de calidad que hagan posible una continuidad de esa trayectoria en el afuera.

Creación de Unidad Especializa en Género de la Fiscalía General de la Nación[1]

Como toda institucional social, el género, diferencia lo que está adentro de lo que está afuera. El Sistema de Justicia, el Estado, el Derecho y los Derechos "*construyen, disciplinándolo, el género de diversos modos al decir lo que es propio y legítimo del hombre y de la mujer así como de las relaciones entre ellos.*"[2]La asimetría y desigualdad de género condensa componentes de clase, raza o etnia, y la misma se expresa en todas las dimensiones posibles de lo social y de lo político. Los Derechos son producto del universo masculino, europeo y blanco, y son socialmente construidos y amplificados institucionalmente. El Sistema Penal es un sistema –como otros- que refleja la visión social dominante. En este sentido se puede generar instrumentos que limiten la mirada dominante, pero solamente depende de modificar la matriz cultural donde las instituciones elaboran sus discursos y prácticas, comenzando por reconocer a la mujer como categoría política e integrar una visión feminista al sistema más que una mirada de género.

El 12 de septiembre, se presentó ante la opinión pública, la Unidad especializada en Género de la Fiscalía General de la Nación. Su cometido, como lo señala, entre otros documentos, la Convención de Pará -en su artículo 7- es promover que *"Los Estados condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia".*[3] Esta unidad tiene como objetivo promover nuevas formas de hacer y decir en el Sistema de Justicia que desemboque en prácticas judiciales que reconozcan las desigualdades existentes cuando una mujer entra al sistema, tanto en la dimensión instrumental como normativa. Se pretende entonces posibilitar enfoques de género donde se deje de construir a la mujer como lo "otro" de lo masculino cuando transita en el ámbito judicial. Un obstáculo importante será analizar detenidamente el lugar de la mujer cuando se presente como víctima u ofensora en el sistema. Ya que para cuando la mujer ocupa el sitio de víctima hay discursos más audibles socialmente que aquellos cuando la mujer ocupa el sitio de ofensora (sobre todo cuando tiene que ver con el control del delito). La creación de la Unidad, contribuirá a generar condiciones de posibilidad para operar en la matriz que produce el marco categorial del Poder Judicial anclado en el paradigma inquisitorio.

---

1 http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1141/1/genero.pdf

2 Pitch,Tamar, Sexo y Género de y en el Derecho: el Feminismo Jurídico: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20160308_01.pdf

3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", ratificado por Uruguay en la Ley 16.735, enero de 1996. http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf

La Dra. Diana González encargada de la unidad, manifestó en entrevista con La Diaria que *"El género es una causal de discriminación histórica (...) Las instituciones, las normas, las prácticas están imbuidas en el modelo patriarcal, que es discriminatorio; poder modificarlo implica revisar las prácticas, la normativa, los lineamientos de trabajo, los presupuestos, los planes, las líneas de capacitación. (...) si uno no transversaliza el género, es igualmente patriarcal."*[4] En su Plan de Trabajo enuncia la *"construcción de una política de Género, la generación de conocimiento y el fortalecimiento profesional en la temática, la promoción de alianzas con otras instituciones con análogo cometido, el desarrollo de una política de comunicación y la creación de un sistema de información en género."*[5]

4 http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/fiscalia-presento-su-unidad-especializada-en-genero/

5 Ibíd.

Derechos económicos, sociales y culturales



Salud, economía y sociedad



Economía: la opción por el ajuste

Jorge Notaro[1]

Desde 2015 se está aplicando una política de ajuste caracterizada por la contracción de la demanda interna con un consumo privado estable y profunda caída de la inversión pública, la utilización de las tarifas para aumentar los ingresos públicos, los salarios y las pasividades reales casi congelados, la reducción del número de personas trabajando y la estabilización del número de personas pobres. Aumentaron los ingresos del capital local y extranjero en forma de intereses de deuda y utilidades, y también los depósitos bancarios de residentes en el exterior. En un contexto de caída de la demanda externa, la política no se propuso compensar con un aumento de la demanda interna, que se podría lograr con mayores impuestos al capital y sus ingresos, aumentos de salarios y de la inversión pública.

A continuación se describe la evolución de los principales indicadores de la economía del país; se caracteriza la política económica; se analiza su relación con el contexto histórico y se presentan las conclusiones finales que justifican el título del informe.

Los resultados económicos

En 2014 se alcanzaron niveles sin precedentes del Producto Bruto Interno (PIB), de la inversión privada y de la Inversión Extranjera Directa (IED), del número de personas ocupadas en empleos sin restricciones, del salario real y de las pasividades; se redujo el número de personas pobres y desempleadas[2].

El PIB creció a una tasa media acumulativa anual (TMAA) del 5.4% desde 2004 hasta 2014, aumentaron todos los componentes del gasto final, más de la mitad del crecimiento fue resultado del aumento del consumo privado y las mayores tasas fueron las de las importaciones y la formación bruta de capital fijo (FBCF) (Cuadro 1).

1 Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Investigador del Núcleo de Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República.

2 Un análisis más detallado de la evolución de los indicadores económicos del período 2004 – 2014 se encuentra en NOTARO, J. (2015) *La economía del Uruguay 1998 – 2014. Caracterización e hipótesis explicativas*. En academia.edu y en ResearchGate

Cuadro 1
Producto Interno Bruto según componentes del gasto, 2004 - 2015
Tasas Medias Acumulativas Anuales (TMAA) a precios de 2005

	TMAA	
	2014/2004	2015/2014
Gasto de consumo final	**5,8**	**0,3**
Gasto de consumo final de hogares e IPSFL (1)	6,1	0,0
Gasto de consumo final del gobierno general	4,2	2,6
FBCF sector público	**8,7**	**-12,5**
FBCF sector privado	**10,4**	**-7,0**
Exportaciones de bienes y servicios	**5,9**	**-1,2**
(-) Importaciones de bienes y servicios	**8,7**	**-7,4**
PRODUCTO INTERNO BRUTO	**5,4**	**1,0**

(1) Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro
Fuente: Calculado con datos del BCU. 2014 y 2015 datos preliminares.

En 2015 la tasa de crecimiento se redujo a 1.0% y durante el primer semestre de 2016 se mantuvo en el nivel de igual período del año anterior, principalmente por el estancamiento del consumo privado[3]

Desde 2004 hasta 2014, el número de personas ocupadas aumentó en forma permanente, el número de desocupados se redujo y la mejora en la calidad del empleo se aprecia en el significativo aumento del empleo sin restricciones (Cuadro 2). En 2015 estas tendencias se revirtieron. Durante el primer semestre de 2016 trabajaron treinta y dos mil personas menos que en 2014, se redujo el número de personas activas y ocupadas en empleos sin restricciones, aumentando el número de ocupadas en empleos con restricciones y desocupadas (Cuadro 2).

Cuadro 2
Nivel y calidad del empleo. Miles de personas, total del país, 2014 – 2016

	ACTIVOS	OCUPADOS	Subempleo (1)	Subemp. y No Reg.	No Reg. (2)	Empleo s/ Restricc.	DESOC.
2014	**1796,9**	**1678,2**	37,0	74,6	343,4	1223,2	**118,8**
2015	**1784,9**	**1650,6**	38,3	80,0	327,8	1204,5	**134,3**
2016 ene-jun	**1786,9**	**1646,2**	40,9	92,8	326,0	1186,5	**140,6**

Fuente: Estimaciones propias con datos de INE - ECH y Proyecciones de Población Revisión 2013. (1)Trabaja menos de 40 horas semanales, manifiesta el deseo de trabajar más horas y puede hacerlo; (2) Declara no tener derecho a jubilación.

[3] BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU). (2016). *Informe Trimestral de Cuentas Nacionales, Abril – Junio*. Montevideo: BCU.

Los ingresos públicos alcanzaron un máximo de 30.3% del PIB y el gasto total (incluyendo el pago de intereses) un máximo de 32.9% en 2013; el resultado global del sector público, al que habitualmente se hace referencia como déficit fiscal, aumentó de 2.4% en 2013 a 3.5% en 2015. En 2015 el gasto público total presentó un cambio muy importante en la composición, la inversión pública era el 3.2% del PIB en 2014 y fue 2.3% en 2015, el pago de intereses de deuda era el 2.8% del PIB en 2014 y aumentó a 3.5% en 2015 (Cuadro 3). En el año móvil finalizado en julio de 2016 el déficit del sector público consolidado bajó al 3.4% del PIB, con ingresos de 29.3%, gasto por intereses de deuda de 3.7% del PIB y la inversión pública en un mínimo de 2.2%[4].

Cuadro 3 Resultado Global S. Público Consolidado. Como porcentaje del PIB

Ingresos y Egresos del Sector Público	**2004**	**2013***	**2014***	**2015***
1. Ingresos Sector Público no Financiero (SPNF)	28.0	30.3	29.0	28.5
2. Egresos primarios S. Público no Financiero	24.0	30.1	29.3	28.3
2.1 Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central + BPS	21.5	26.5	26.1	26.0
2.2 Inversiones (Gob. Central y Empresas Públicas)	2.5	3.5	3.2	2.3
3. Resultado primario Otras Instituciones	-0.2	0.0	- 0.3	-0.2
4. Resultado primario S. Público consolidado (1 – 2 + 3)	3.8	0.4	- 0.6	0.0
5. Intereses de deuda	5.6	2.8	2.8	3.5
6. Resultado global S. Público consolidado (4 - 5)	**-1.8**	**-2.4**	**-3.4**	**-3.5**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gub.uy/540/1/mef/informacion-de-resultados-del-sector-publico.html. *Preliminar

La inflación medida por el Índice de Precios al Consumo (IPC) aumentó 10,2% en el año móvil marzo 2015 – febrero de 2016, superando por primera vez desde el año 2004 los dos dígitos y llegó a 11% en el promedio de enero – junio de 2016. Los precios de los alimentos que el Uruguay produce, exporta y también consume fueron estables hasta 2006 y desde ese momento iniciaron una tendencia ascendente que sólo se interrumpió durante algunos meses del año 2009. En el año móvil agosto 2015 – julio 2016 los precios de alimentos y bebidas aumentando más que el IPC, 11.1% y 10.1% respectivamente[5].

El Índice Medio de Salarios Reales (IMSR) aumentó desde 2004 hasta 2014 a una tasa media acumulativa anual del 4.2%, siendo de 4.6% para los asalariados privados y 3.7% para los públicos. Durante los primeros cinco años se recuperó el nivel de salario real previo a la crisis y durante el segundo quinquenio el aumento fue significativo. En 2015 el aumento se redujo a 1.6% como resultado de un 1.9% en el sector privado y 0.9% en el público; el

[4] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS *Comunicado sobre Resultado del Sector Público Consolidado a julio de 2016*. En https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/19331/1/comunicado-julio-2016.pdf.

[5] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2016) *INDICE DE PRECIOS DEL CONSUMO, julio*. En: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30893/Comunicado+de+Prensa+IPC+Julio+2016/6a4b4187-b6b6-4c3d-accb-5b03baed000e

promedio de enero – junio de 2016 se encontraba un 1.5% por encima del promedio del año anterior (Cuadro 4).

Cuadro 4
Índice de Salarios y Compensaciones Reales 2004 – 2016. Base Julio2008=100

Años	General	Privado	Público
2004	85,9	86,1	85,6
2014	130,1	134,7	122,6
2015	132,2	137,3	123,8
2016 ene-jun	134,1	138,3	127,2

Fuente: calculado con información del INE

A pesar de estos aumentos, el Instituto Cuesta Duarte (ICD) estimó que 690.000 trabajadores, el 41.5% del total de personas trabajando de los cuales 480.000 eran asalariados, tuvieron durante 2014 un ingreso mensual inferior a $ 15.000 (U$S 646 aproximadamente)[6]. De acuerdo al INE el número de personas pobres en todo el país se redujo desde un 32.5% de la población en 2006 hasta 9.7% en 2014, pero se mantuvo igual en 2015, es decir las personas pobres eran 336.300[7]. Con un indicador multidimensional como el de necesidades básicas insatisfechas, estimó que el 33.8% de las personas tenían al menos una necesidad insatisfecha[8].

Desde 2004 hasta 2014 las exportaciones aumentaron algo más de un 300%, China y Brasil fueron el destino del 40% del total en 2013 y 2014. Aumentó la importancia relativa de la soja y la celulosa (25% del total exportado en 2014) que no formaban parte de los seis principales rubros en 2004. En 2015 las exportaciones se contrajeron un 12% y durante los primeros siete meses de 2016 otro **11,2 %** con relación al mismo período de 2015, sin cambios relevantes en su composición por productos y por países de destino.[9] Los precios internacionales de los productos que el Uruguay exporta iniciaron una tendencia ascen-

6 INSTITUTO CUESTA DUARTE (ICD) (2015) *Salarios 2014: diagnóstico de cara a los próximos Consejos de Salarios*. En http://cuestaduarte.org.uy/

7 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2016) *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. Año 2015. Montevideo: INE.

8 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2013) *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad social del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas*. En http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf

9 URUGUAY XXI (2016) *Informe mensual de Comercio Exterior. 07-16*. En http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/08/Informe-mensual-de-comercio-exterior-Julio-2016.pdf .

dente en 2005 hasta que en mayo – julio de 2014 inician una tendencia descendente hasta ubicarse en octubre 2015 – enero 2016 un 11% por debajo del máximo de 2012 pero 45% por encima del nivel de 2005.[10]

El indicador del aumento de los ingresos del capital durante 2015 es la recaudación sobre los mismos (IRPF Categoría I) que aumentó un 10.4%. Teniendo en cuenta que las tasas no cambiaron, el aumento indica una mayor magnitud de los ingresos del capital[11]. Los indicadores del aumento de los ingresos del capital extranjero son el aumento del pago intereses de deuda externa que pasaron de 894 en 2014 a 962 millones de dólares en 2015 y de utilidades de IED que pasaron de 1.308 en 2014 a 1.380 millones de dólares en 2015. En la salida de capital durante 2015 se destaca el aumento de los depósitos de residentes en el exterior (560 millones de dólares) y la de los bancos (1.041 millones de dólares) facilitado por la reducción de los encajes[12]

Caracterización de la política económica

Desde fines de 2014 había consenso entre los observadores locales y externos sobre la futura reducción de las exportaciones de Uruguay, lo que para algunos observadores tendría como consecuencia una recesión y para otros un enlentecimiento del ritmo de crecimiento. Al equipo económico del gobierno le preocupaba también la aceleración de la inflación y el aumento del déficit fiscal. Desde 2015 los cambios más importantes se observan en los lineamientos para la negociación de los salarios y en la política fiscal.

Para las negociaciones de 2015 en los Consejos de Salarios, el gobierno propuso desindexar los salarios del IPC, con los objetivos declarados de mantener las fuentes de trabajo y el salario real, con aumentos distintos según la situación del grupo con máximo de 10% para los sectores con PIB creciendo al 4% anual o más y un mínimo de 8% para los sectores con dificultades; estos porcentajes van descendiendo 1% por año. Si transcurridos 18 o 24 meses la inflación fue superior al aumento de los salarios, se agrega un aumento por la diferencia entre ambos porcentajes. El 10 de agosto de 2016, luego de una entrevista con la dirección del PIT–CNT, el Presidente Vázquez comunicó que se mantendrían los lineamientos de 2015 de modo que los aumentos máximos no se reducirían en 1% y que los salarios sumergidos aumentarían por el IPC.

En enero de 2016 las pasividades aumentaron 12.26% de acuerdo a la variación del IMS del año anterior como establece la Constitución y en los primeros seis meses del año ya habían perdido la mitad del aumento en términos reales. En julio el Poder Ejecutivo aceptó

---

[10] http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Intercambio-Comercial-.aspx.

[11] DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI) (2016) *La recaudación a diciembre de 2015.* Montevideo, DGI.

[12] BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU). (2016). *Informe de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Enero – diciembre 2015*. Montevideo, BCU.

una de las reivindicaciones de las organizaciones de pasivos, aumentando la jubilación mínima de $ 8.767 a $ 9.185 (296 dls.).

Los cambios en la política fiscal se implementaron en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional[13] que establece las actividades que realizará el Sector Público durante cinco años, cuanto gastará para su cumplimiento así cómo va a obtener los ingresos y cada año puede proponer cambios con una Rendición de Cuentas el Ejecutivo[14]. De acuerdo a la Constitución sólo el Poder Ejecutivo tiene facultades para proponer aumentos del gasto público y el Poder Legislativo sólo puede modificar su composición. El presupuesto presentado en el segundo semestre de 2015 proyectó para el quinquenio, en porcentajes del PIB, un aumento de 0.6% en los ingresos, una reducción de 0.8% de los egresos primarios que incluye una reducción de 0.5% de las inversiones, un aumento de 0.6% del pago de intereses de deuda y como resultado final, la reducción del déficit global del sector público del 3.5% en 2014 a 2.5% en 2019.

Las empresas públicas deberían aumentar los ingresos mejorando sus resultados operativos y con ese objetivo se aumentaron las tarifas. El pago de Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) de las empresas públicas durante 2015 fue tan importante que aumentó la recaudación total de ese impuesto en 5.5% a precios constantes, a pesar de la contracción de 0.2% de los pagos de las empresas privadas[15].

En el proyecto de Rendición de Cuentas presentado a mediados de 2016 se corrigieron a la baja las proyecciones de crecimiento y de recaudación, proponiendo nuevas medidas para aumentar los ingresos en 335 millones de dólares y reducir los gastos en 125 millones de dólares. Se propuso aumentar las tasas del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sobre los ingresos del trabajo y sobre los intereses, y del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) sobre las pasividades. Se corrigen algunas deficiencias del diseño del IRAE, después de nueve años de vigencia de la reforma, que permitían la elusión del impuesto. En la versión original propuesta por el MEF el aumento de la tasa del IRPF y del IASS, así como la reducción de las eventuales deducciones empezaba para los ingresos de $33.400 y más, pero las gestiones del FA llevaron al Presidente Vázquez a aumentar el mínimo a $50.100[16].

Se propuso también postergar para 2018 aumentos de gastos aprobados en el presupuesto para 2017 por $2.588 millones de pesos, incluyendo: 455 millones de pesos para salud (350 para la Administración de Seguros de Salud del Estado ASSE, 55 para el Hospi-

[13] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2016) Proyecto de Presupuesto Nacional 2015 – 2019. Montevideo, MEF.

[14] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2016) *Medidas para la consolidación fiscal*. Montevideo, MEF.

[15] DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI) (2016) *La recaudación a diciembre de 2015.* Montevideo, DGI.

[16] Ver por ejemplo Diario El País de Montevideo, 3 de junio de 2016, Sección A, p.6.

tal universitario y 50 para las unidades docentes asistenciales), 200 millones para Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay INAU y 1437 millones para educación (793 para la Administración Nacional de Educación Pública ANEP, 100 para la Universidad Tecnológica UTEC y 544 millones para la Universidad de la República UDELAR). La bancada de diputados del Frente Amplio logró, con la aceptación del Presidente, que no se recortaran 871 millones para la educación. Se anunció también la reforma de las pasividades militares que generan un déficit de 400 millones de dólares al año.

Política económica y contexto histórico

La política económica se interrelaciona con el contexto histórico que la condiciona y contribuye a explicarla, y al mismo tiempo, impacta sobre el mismo en un proceso continuo en el que se establecen relaciones dialécticas.

Las políticas públicas y como parte de estas la política económica (PE) son un «sistema complejo», es decir, un conjunto organizado de elementos o subsistemas en continua interacción entre sí y con el contexto. Al definir un sistema complejo como objeto de estudio se recorta una parte de la realidad por lo que es necesario tomar en cuenta sus interacciones con el medio circundante sobre el que ejerce y del que recibe influencias; su evolución está determinada en gran medida por sus intercambios con el medio en que están inmersos[17].

Los modelos de pe se caracterizan por la prioridad de objetivos, la modalidad de uso de los instrumentos y su base social, considerando tal a la constituida por los sujetos colectivos que logran que se incorporen sus demandas y se benefician de los resultados. La investigación empírica demostró que no son decisiones técnicas de órganos competentes que eligen entre las opciones que ofrece la ciencia, la PE es en primer término política y por lo tanto resulta de una ideología y de un sistema de valores de las que se derivan la elección de prioridades y la asignación de recursos, condicionadas por el contexto económico, social y político.

Al mismo tiempo el contexto histórico es condicionado por los impactos de la pe sobre el nacimiento, desarrollo, fortalecimiento o desaparición de actividades económicas y de sujetos colectivos. En la dimensión económica se incluyen costos o beneficios que comprenden las condiciones de existencia y de desarrollo de su actividad, el nivel de ingresos y la valoración del patrimonio. El desarrollo de la actividad del capital está condicionado por los monopolios públicos, las regulaciones y prohibiciones (por ejemplo sobre la intermediación financiera o el uso de la tierra), la protección del mercado interno, el acceso a activos facilitado por las políticas crediticias. En los ingresos inciden las políticas específicas (por ejemplo los salarios y las pasividades) y sus condicionantes (por ejemplo la inflación y

[17] García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria.* España: Gedisa.

los impuestos). En la valoración del patrimonio inciden regulaciones directas e indirectas, como por ejemplo la legislación sobre arrendamientos de viviendas o la regulación de precios en forma directa, así como la política cambiaria y la tributaria en forma indirecta.

Los impactos son también sociales y políticos en la medida en que los cambios económicos modifican la estructura social, los sujetos colectivos y las relaciones de poder. Por ejemplo, en el Uruguay desde mediados de la década de los setenta la creciente apertura comercial y financiera generó un mayor poder del capital financiero transnacional y sus socios locales.

En este informe se pone el énfasis en los lineamientos para la negociación de salarios y la política fiscal desde 2015, en el marco de las interrelaciones más generales y permanentes.

La condicionante más importante es la inserción del Uruguay como país dependiente y por lo tanto dominado, en el sistema de relaciones internacionales económicas, políticas, culturales y militares, con algunas particularidades a principios del siglo XXI. En primer lugar la presencia de China en el escenario mundial; segundo, se completó la globalización entendida como la formación de un mercado mundial de transacciones comerciales y financieras y la financiarización, el capital financiero dirige el proceso de acumulación por su mayor poder económico y político, en las economías nacionales así como en la economía mundial[18]; tercero, a los mecanismo originales de dominación se fueron agregando nuevos como las condiciones que imponen los organismos multilaterales para otorgar créditos (BID, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), el dólar como medio de pago internacional, las empresas calificadoras de riesgo, los tratados de protección de inversiones, los tratados de libre comercio, las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio, los medios de comunicación como instrumento de distorsionar la realidad y difundir ideología de sus propietarias, las clases dominantes.

En el Uruguay el FMI fue perdiendo importancia como acreedor, el aumento de la importancia relativa de la colocación de títulos de deuda en los mercados financieros promovió que su lugar fuera ocupado por las calificadoras de riesgo. Se hace referencia a estas condicionantes con un eufemismo cuando se dice que no hay que tomar determinada medida por qué "sería una mala señal para los mercados" omitiendo que los que deciden son las personas dueñas del capital.

Desde 2015, los principales cambios en las condicionantes son la caída de las exportaciones y las presiones para implementar una política de ajuste, en la que convergieron las calificadoras de riesgo, el FMI, las cámaras empresariales y las consultoras que asesoran el capital. La central sindical manifestó sus discrepancias y aumentó las medidas de lucha pero no logró revertir la situación.

[18] Álvarez Peralta, I. & Luengo Escalonilla, F. (2011). Financiarización, acumulación de capital y crecimiento salarial en la UE-15. En *Investigación Económica*, vol. LXX, número 276, abril – junio pp.125-162.

Los lineamientos definidos para la negociación de los aumentos de salarios no fueron aceptados por el movimiento sindical pero tuvieron el apoyo de las organizaciones empresariales. La central sindical, el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) reclamó aumentos mayores para los salarios menores a $14.000 mensuales, que el correctivo por la diferencia entre los aumentos nominales y la inflación observada se hiciera anualmente y que los aumentos salarios acompañaran el aumento de la riqueza[19]

En la reunión del lunes 14 de marzo de 2016 el presidente Tabaré Vázquez rechazó el pedido del PIT-CNT de modificar las pautas salariales pero aceptó convocar a un "Consejo Superior de Trabajo y Producción Nacional" en el que gobierno, trabajadores y empresarios discutan medidas para asegurar el mantenimiento del empleo. También se comprometió a formar grupos de trabajo para tratar proyectos de ley impulsados por la central para crear un fondo de garantía frente a la insolvencia patronal y una propuesta para reglamentar el Convenio Nº 158 de la Organización Internacional del Trabajo, que garantiza que no puede existir un despido sin presentarse fundamentos, así como a impulsar dos proyectos en el parlamento, de empleo para personas con discapacidad y para gravar las viviendas vacías.

Luego de una nueva reunión con la dirección del PIT-CNT, el Presidente Vázquez envió una carta el 10 de agosto de 2016 reiterando la asociación de aumento de salarios – pérdida de puestos de trabajo, se reconoce el contexto externo menos favorable, pero no se propone compensarlo con aumento de la demanda interna.

Fernando Pereira, presidente del PIT-CNT señaló que "Los precios están por encima de lo que el gobierno estima debe ser la inflación, que es entre 3 y 7%. Que la inflación llegue a 10% en un contexto en que los correctivos serían a dos años, para la mayor parte de los trabajadores, pero especialmente y es lo que más nos preocupa, aquellos de menores recursos, va a haber congelamiento salarial y en muchos casos pérdida salarial"[20].

El PIT-CNT también realizó propuestas de política fiscal, estimó el aumento del gasto público para implementar seis objetivos prioritarios y la forma de obtener los ingresos públicos necesarios[21]. En un segundo documento propuso reducir el déficit fiscal aumentando la tasa del IRAE y del Impuesto al Patrimonio (IPAT) en lugar de contraer el gasto[22] destacando que "Esta propuesta alternativa se basa en obtener el mismo aumento de ingresos previsto en la del Poder Ejecutivo por 500 millones de dólares pero distribuido de una manera diferente", los impuestos al trabajo serían el 20% de la recaudación mientras que los aportes del capital serían el 80%.

---

19 Semanario Brecha, 17/07/15, p. 13.

20 Declaraciones a Montevideo Portal en http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?314405,3.

21 PIT – CNT. (2015) *PRESUPUESTO NACIONAL 2016 – 2020. Análisis y Propuestas.*

22 PIT – CNT (2016). *Propuestas presentadas al FA.* http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/509-propuestas-del-pit-cnt-presentadas-al-fa.

Las propuestas que expresan los intereses del capital repiten en los medios la misma receta para combatir la inflación, controlar los aumentos de salarios y del gasto público. Tienen cinco orígenes: los organismos "multilaterales" de crédito, las calificadoras de riesgo, las consultoras locales que asesoran al capital, las organizaciones empresariales y los economistas de los partidos de oposición.

En 2014 el Fondo Monetario Internacional propuso reducir la inflación hasta llevarla al centro del rango meta del BCU, "una estrategia encaminada a reducir la indexación retrospectiva de los sueldos y reducir el déficit fiscal al 2,5% del PIB en los próximos cinco años". En 2016 el FMI manifestó su acuerdo con la prudencia y el compromiso con la consolidación fiscal del gobierno uruguayo, la bancarización, los Proyectos Público - Privados (PPP), los nuevos lineamientos salariales y estimuló a adoptar nuevos pasos para eliminar total mente la indexación[23].

Las agencias calificadoras evalúan las emisiones de deuda de gobiernos o de empresas y le informan a los propietarios de capital financiero si vale la pena invertir en ellos o no.

Los evaluados aspiran a alcanzar la categoría de grado inversor (investment grade) que indica que el riesgo de incumplimiento de pago es bajo. En los países dependientes la evaluación finaliza con recomendaciones de medidas que aseguren la recuperación del capital invertido y la rentabilidad. Las críticas obligan a los Estados a pagar mayores intereses y pueden implicar la pérdida de potenciales compradores de sus bonos, ya que algunas instituciones sólo compran los que tienen la mejor calificación.

Desde principios de 2016 las principales calificadoras de riesgo (Moody ´s, Standard & Poors y Ficht) consideraron necesario la reducción del déficit fiscal y de la inflación. El informe de Moody's publicado el 9 de mayo de 2016 advirtió que "en caso de que las medidas de consolidación se queden cortas en reducir el déficit, la deuda pública podría superar el 50% del PIB en 2017, lo que socavaría la credibilidad de la política fiscal y debilitaría los indicadores crediticios de Uruguay". En junio mantenían el "investment grade" otorgado en 2014 pero cambiaron la perspectiva de la calificación de estable a negativa, considerando insuficiente la reducción del gasto público.

Cinco cámaras empresariales (Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y Federación Rural) explicitaron su punto de vista en 2013 en un documento titulado "Aportes para una agenda de mejora: La competitividad y el desarrollo de Uruguay". Consideran que se observa una pérdida de competitividad como resultado del gasto público, los pobres resultados en educación, las empresas públicas que generan situaciones de monopolio u oligopolio. Advierten que la rigidez en el mercado laboral, la modalidad de negociación vigente y las nuevas leyes y normas asociadas, tendrán consecuencias

---

[23] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2016) *Country Report No. 16/62, Press Release No. 16/59*. Washington, IMF.

en la reducción del empleo. Consideran que se debería favorecer la utilización de la infraestructura por operadores privados a precios competitivos y liberalizar la importación de combustibles, ampliando el mercado mediante acuerdos comerciales con terceros países o bloques económicos, negociando flexibilidades que le permitan acuerdos comerciales con países que no integran el MERCOSUR. En síntesis, proponen reducir los derechos de los trabajadores, bajar el costo de la mano de obra, aumentar la rentabilidad y abrir nuevas oportunidades al capital por el retiro de las empresas públicas.

Los presidentes de las cámaras de Industria, Washington Corallo y de Comercio y Servicios, Carlos Perera, apoyaron la determinación que tomó el Consejo de Ministros de mantener los lineamientos salariales sin cambios, tal cual fueron definidos en julio del año pasado, para mantener las "fuentes de trabajo"[24].

Los economistas de las consultoras locales que asesoran al capital coinciden en la misma receta, reducir el déficit fiscal contrayendo gastos, reducir la inflación comprimiendo los aumentos de salarios lo que a su vez comprime los aumentos de las pasividades del año siguiente y contribuye a una reducción del gasto público adicional. Durante 2016 se agregó el argumento del nivel de empleo para promover la congelación o la reducción de los salarios reales, por ejemplo Santiago Rego de CPA/Ferrere y Pablo Roselli de Deloitte[25]. Se reitera este punto de vista a pesar que la evidencia empírica demuestra que es equivocado afirmar que el mercado de trabajo ajusta por precio o por cantidad y, por lo tanto, los trabajadores tienen que aceptar menores salarios para conservar el empleo.

El economista y socio de CPA Ferrere -Gabriel Oddone- consideró que el gobierno tendrá que realizar nuevos ajustes sobre fin de año, probablemente recurriendo a las tarifas públicas.[26]. Ignacio Munyo, docente de la Universidad de Montevideo vinculada al Opus Dei, consideró que la reducción del déficit se podía lograr con una reducción de gastos en oficinas públicas y entes del Estado que tienen gastos superfluos[27].

Javier De Haedo, economista que ocupó cargos en el equipo económico durante el gobierno del Partido Nacional de 1990- 1994, concluyó que un shock externo negativo "Implica que el país se vuelve más pobre, que su ingreso cae y entonces su moneda se debe depreciar y el país se debe volver más barato en términos de dólares. Ganadores y perdedores de la fase anterior del ciclo económico cambian papeles. Hay un ajuste en el precio y/o la cantidad en el mercado de trabajo"[28]. La propuesta implícita es devaluar y contraer el salario real, los perdedores tienen que ser los trabajadores asalariados, los ganadores de la fase anterior del ciclo como el complejo agroexportador no sólo no van a cambiar papeles para ser perdedores sino que van a aumentar sus ingresos y sus ganancias.

24 Diario El Observador, 05 de mayo de 2016.
25 Diario El País de Montevideo, 12 de junio de 2016, p. 10.
26 Diario El Observador, 11 de junio de 2016
27 Declaraciones a Montevideo Portal.
28 Economía y Mercado, suplemento del diario El País de Montevideo, 2 de noviembre de 2015, p. 2.

La contención de la inflación en los últimos meses de 2015 redujo el porcentaje de corrección de los salarios al 1º de enero por la diferencia entre la inflación proyectada y la observada. En enero de 2016 se aceleró la devaluación, se aumentaron las tarifas de los servicios públicos (energía, combustibles, telefonía y agua potable) y del transporte de pasajeros, lo que implicó una transferencia de ingresos desde los trabajadores asalariados y los pasivos hacia el capital, principalmente el localizado en la cadena agroexportadora, desde los terratenientes hasta las transnacionales que exportan la mayor parte de la producción del país, pasando por los frigoríficos y los molinos.

La demanda de bonos en dólares en el exterior por 5.300 millones de dólares en julio de 2016 superó ampliamente el monto ofrecido, con una importante participación de bancos estatales europeos y asiáticos. El Ministro Astori reconoció que "Esta nueva operación confirma una vez más la confianza que los inversores internacionales tienen en la fortaleza de la economía de la República y en la política económica del Gobierno. De hecho, se trató de la emisión de plazo más largo entre todos los países emergentes en lo que va del año." [29]

El crecimiento dependiente generó cuestionamientos en cuatro aspectos; la concentración y extranjerización del capital, la relación con la naturaleza, la estructura de consumo y la composición por actividades de origen. El acelerado aumento de la actividad económica, de los precios internacionales y de las cantidades demandadas de las exportaciones agroindustriales llevaron los ingresos del capital acumulado en estas actividades a niveles sin precedentes y multiplicaron el precio de la tierra, con un efecto concentrador del ingreso y de la riqueza. Se observó un importante proceso de extranjerización de la tierra, el capital de la industria manufacturera y del comercio exportador[30]. En 2013 el 63% de las exportaciones del país fueron realizadas por empresas extranjeras, en el comercio al por menor se extienden las cadenas del capital extranjero (supermercados, farmacias, comidas preparadas) y se agregaron a la ya totalmente extranjerizada banca privada. Seis bancos privados de capital extranjero controlan el 40% de la actividad y se expanden comprando instituciones no bancarias de crédito al consumo[31].

El 32% de la superficie agropecuaria del país cambió de propietario por lo menos una vez entre 2000 y 2010, la tercera parte dejó de pertenecer a uruguayos y fue comprada por personas jurídicas. Ocho empresas son propietarias de 72% de las tierras forestadas y cuatro son transnacionales. Nueve empresas, mayoritariamente argentinas, sembraron el 33% de los cultivos de secano en 2008[32]. Veintisiete grupos transnacionales concentran el 10% de

29 https://www.mef.gub.uy/19015/1/mef/astori:-demostracion-de-confianza-mundial-en-uruguay.html

30 Uruguay XXI (2015). *Inversión Extranjera Directa en Uruguay*. P.8 http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/knowledge-base/informe-inversion-extranjera-directa-ied/

31 ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL URUGUAY (AEBU) *El sistema financiero en 2013*. Montevideo, AEBU.

32 Piñeiro, D. (2014). "Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo". En Almeyra, G.; Concheiro Borquez, L.; Mendes Pereira, J. & Porto-Goncalves, C. (coordinadores). *Capitalismo: Tierra y poder*

la superficie agropecuaria[33].Aumentaron los índices de concentración ya que los pequeños y medianos productores desaparecen por qué no pueden competir por el aumento de los precios de la tierra y de la renta[34]. Más del 50% de la faena de ganado vacuno y el 87% de la industria del arroz es controlada por capitales brasileros[35].

De acuerdo a la canasta de bienes y servicios que utiliza el INE para calcular el IPC, el 30% de las familias de ingresos más bajos gastan el 0.5% de sus ingresos en educación y el 8.3% en salud, mientras que el 30% de las familias de ingresos más altos gastan el 3.5% de sus ingresos en educación y el 12.6% en salud[36]. Estos datos muestran que las familias de altos ingresos, generados por la propiedad de medios de producción, compran servicios privados de educación y atienden la salud con seguros privados.

La contención del gasto público implementada desde 2015 tuvo impactos negativos sobre los sectores populares que precisan que mejore la educación pública desde la escuela hasta la Universidad, y para lograrlo se precisan más locales, más docentes y mejores remuneraciones. Lo mismo ocurre con la salud pública, los sectores populares precisan más hospitales, más médicos y que se eliminen los copagos que limitan el acceso a las mutualistas. También precisan que aumente el gasto público para atenuar los problemas de vivienda y medio ambiente.

Los conflictos sociales y políticos que se analizaban en el Informe de Derechos Humanos de 2015 se profundizaron en 2016[37], los cambios en la PE iniciados en 2015 tuvieron impactos en varios planos.

En el período 2005-2014 el nuevo Sistema de Relaciones Laborales (SRRLL) aumentó el peso de las organizaciones sindicales y redujo la dominación del capital. Las relaciones capital – trabajo se volvieron más complejas por el papel del gobierno con una visión sobre las relaciones entre salarios, empleo, inflación y competitividad, que busca el logro de metas macroeconómicas. La lucha de clases tuvo características nuevas, el gobierno fue el punto de referencia de conflictos con el movimiento sindical por los aumentos de salarios y con el sector empresarial por leyes que implicaban cambios en las relaciones de poder. El

---

en America latina (1982-2012. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Volumen I, pp. 215 – 258. México. Universidad Autónoma Metropolitana.

33 Oyhantçabal, G., Narbondo, I. & Areosa, P. (2014). *¿Acaparamiento de tierras en Uruguay?* Ponencia presentada al Segundo Congreso de Ciencias Sociales Agrarias. Salto, Uruguay.

34 Arbeletche, P. (2016) *AGRONEGOCIO Y CONCENTRACION: EL CASO DE URUGUAY* Montevideo, Departamento de Ciencias Sociales, FAGRO, UDELAR.

35 Gonsalves, G. (2012) "La problemática de la tierra en Uruguay. Un recurso natural estratégico que merece una política e estado nacional y regional" en *Propuestas. Una Perspectiva nacional y popular en Uruguay de 2012* pp. 35 – 52 CADESYC - Fundación Vivian Trías, Montevideo. También en www.cadesyc.org.

36 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2008). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 – 2006. Metodología y resultados*. Montevideo: INE.

37 Mañán, O. *Inestabilidad económica real e inducida, escollo en el ejercicio de derechos.* Pp.299 a 308. Falero, A 2015: emergencia del campo popular y visibilización de contradicciones en la construcción de derechos pp.309 a 318. En SERPAJ, Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2015. Montevideo, SERPAJ, 2015.

gobierno intentó compatibilizar los intereses de ambos actores mejorando la situación de los trabajadores en las relaciones de poder y al mismo tiempo, regulando los aumentos de salarios para asegurar una alta rentabilidad al capital. La actividad de los Consejos fue un estímulo muy importante para el desarrollo de las organizaciones sindicales que pasaron de 150.000 a 350.000 afiliados.[38]

Durante ese período el aumento de la inversión, el PIB, los salarios reales y el empleo, fueron compatibles con la reforma laboral que agregó lo que los economistas liberales llamarían "rigideces". Forteza y Rama[39] concluyeron que cuando los mercados de trabajo son rígidos, es más lento el crecimiento y la recuperación de la recesión. Consideraron que Uruguay tenía el mercado de trabajo más rígido de América Latina y Chile el más flexible, mientras que USA presentaba el más flexible de los países industrializados. La crisis desencadenada en 2008, durante la cual la economía uruguaya no dejó de crecer mientras que en la norteamericana cayó el PIB y aumentó el desempleo, demostró el error de considerar necesaria la desregulación del mercado de trabajo, y como consecuencia el aumento del poder del capital sobre el trabajo.

Desde 2015 se deterioraron las relaciones entre el gobierno y las organizaciones populares como el movimiento sindical y las organizaciones de pasivos, así como con la Universidad de la República. Se destacan cuatro indicadores:

i) El movimiento sindical aumentó las medidas de lucha entre las que se destacan cinco paros generales de medio día con movilizaciones durante 2015 (cuatro por cambios en los lineamientos salariales y uno en rechazo a la esencialidad decretada en la educación) y cuatro paros generales hasta setiembre de 2016, de los cuales tres de medio día con movilización y uno de todo el día. Se discute un nuevo paro general para apoyar las negociaciones en los Consejos de Salarios.

ii) La declaración de esencialidad de las actividades docentes para finalizar con los paros y una posterior desocupación por la policía de un local tomado por los estudiantes de secundaria. Los docentes de secundaria iniciaron una huelga a mediados de agosto, el 24 de agosto el Poder Ejecutivo aprobó un decreto declarando esencial la enseñanza, los profesores y los maestros no lo acataron y se derogó la medida. El 23 de setiembre se desalojó a los estudiantes de secundaria que ocupaban la sede del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la educación. El conflicto finalizó el 21 de diciembre con un convenio que estableció un aumento de salarios del 3.5% por encima de la inflación a partir del 1 de enero de 2016 y al aumento progresivo del salario mínimo hasta alcanzar en 2020 los $25.000 para docentes grado 1 con 20 horas semanales[40].

---

[38] Notaro, J. (2009) *La reforma laboral en el Uruguay2005 – 2009. Participación para la regulación*. Montevideo, IECON. En https://ideas.repec.org/p/ulr/wpaper/dt-07-09.html

[39] Forteza, Á & Rama, M. (2001). *Labor Market rigidity and the Success of Economic Reforms across more than 100 countries*, T e World Bank, PRWP 2521.

[40] Ver por ejemplo semanario Búsqueda de Montevideo, 23/12/15, p.15.

El proceso generó múltiples contradicciones, al interior de las organizaciones sindicales de la educación, entre algunas de estas y la dirección del PIT-CNT, entre el movimiento sindical y el Poder Ejecutivo, entre las organizaciones que integran el FA y al interior de las mismas así como de parte de estas con el Poder Ejecutivo[41].

iii) La negativa del Presidente Vázquez a conceder una entrevista solicitada por el PIT – CNT, que motivó una nota de la central sindical aclarando que no tenía intención de descalificarlo, el cambio de la resolución del Presidente y un nuevo encuentro el lunes 8 de agosto.

iv) Sixto Amaro, director del Banco de Previsión Social (BPS) en representación de los pasivos, dijo que los anuncios del Ministro Astori de aumentar $200 pesos para las jubilaciones más bajas y el acceso gratuito al transporte colectivo de pasajeros en el departamento, "no cubren ni de cerca las expectativas", que el gobierno "se aleja de los jubilados" y anunció que el Consejo Directivo de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) evaluará la adopción de medidas. También discrepó con las pautas salariales que afectan el Índice Medio de Salarios (IMS), que preocupa porque de acuerdo a la constitución en enero de cada año las pasividades se aumentan en el mismo porcentajes que el IMS del año anterior[42].

Al mismo tiempo hay algunos indicadores de las limitaciones del movimiento sindical y popular, entre los que se destacan:

i) No logró impedir la imposición de la desindexación de los aumentos de salarios ni la contracción del gasto público, pero logró modificaciones parciales en ambos aspectos. Se institucionalizó la desindexación de los salarios y los salarios más bajos, considerados "sumergidos", al aumentar por IPC mantendrán la misma condición

ii) El resultado de las elecciones de representantes de los docentes en los Consejos de la enseñanza. La representación se estableció en la ley de educación aprobada en 2008 y la elección se hace por voto obligatorio y secreto. En la elección de noviembre de 2015 el 50% de los votos fue en blanco, las listas de las organizaciones sindicales perdieron uno de los dos representantes en el CODICEN y el representante en el Consejo de Enseñanza Técnica; conservaron un representante en el CODICEN y ganaron la representación en Enseñanza Primaria y en Enseñanza Secundaria.

iii) En las elecciones del representante de los trabajadores y del representante de los pasivos en el directorio del Banco de Previsión Social (BPS) surgieron listas de derecha que lograron 18% y 32% de los votos respectivamente, con porcentajes de voto en blanco y anulados de 41% y 17% respectivamente. Cabe observar que en la elección de la representación

41 Porley, C. (2015) Dias contados. *Semanario Brecha* de Montevideo, 7 de agosto. Rey, M. (2015) Olor a pólvora. *Semanario Brecha* de Montevideo, 28 de agosto.

42 Montevideo Portal http://www.montevideo.com.uy/contenido/Sixto-Amaro-con-estas-medidas-el-gobierno-se-aleja-de-los-jubilados--313359?plantilla=1149.

empresarial hubo lista única que tuvo el 49% de los votos de modo que el 51% fueron en blanco y anulados.

La propuesta de rendición de cuentas de 2016 generó pérdida de credibilidad del gobierno por qué contradice el discurso de los años previos en dos aspectos:

i. Toda propuesta de cambio del sistema tributario se rechazaba con el argumento de que no se podía incorporar modificaciones porque el sistema se desbalanceaba; sin embargo, se propuso aumentar los impuestos sobre el trabajo;

ii. Se afirmaba que las reglas de juego debían ser estables pero los nuevos lineamientos salariales y el proyecto de rendición de cuentas las cambiaron para los trabajadores, para los pasivos, para la educación y en general, para los sectores populares.

Conclusiones finales

La contención de los aumentos de salarios y del gasto público fueron acompañados por aumentos en los ingresos del capital, como lo indican la recaudación sobre los mismos, del pago de intereses de deuda externa y de utilidades de IED, a lo que se agrega el aumento de los depósitos de residentes en el exterior.

La convergencia de las condiciones internacionales, la política macroeconómica y de promoción de inversiones, el respaldo del FMI y de las calificadoras de riesgo, lograron un importante crecimiento de la IED para exportar productos de la explotación de los recursos naturales del país, promoviendo el aumento de la concentración y la extranjerización del capital. Es un crecimiento dependiente que implica el aumento de la producción necesaria en los países dominantes, limita la capacidad de acumulación y el cambio en la matriz productiva consolidando la estructura primario – exportadora, e implica una creciente pérdida de autonomía sobre áreas de la actividad económica.

El aumento de la demanda de China y de los precios internacionales, en particular de soja y celulosa, contribuyeron al aumento de las exportaciones primarias y a acelerar el ritmo de crecimiento. **Se repite con China una forma de dependencia como la que se apreció con Inglaterra durante las primeras décadas del siglo XX, con un crecimiento promovido por una demanda de productos primarios y la venta de productos industriales.**

La abundante oferta de fondos a bajas tasas permitió captar un importante flujo de capital, reperfilar la deuda externa y aumentar la inversión; los mercados financieros internacionales evidencian que hay más recursos disponibles que oportunidades de inversión y el capital se dirige a explotar recursos naturales así como a comprar valores públicos de los gobiernos con buena calificación. Cada IED implica que esa porción de la actividad económica pasa a integrar la estrategia de una empresa transnacional, debilita el poder del Estado, limita el ámbito de acción de la política económica y en el mediano plazo la repatriación del

capital y de las utilidades generará un efecto negativo en la balanza de pagos. La crisis internacional provocó un enlentecimiento durante un par de años del crecimiento de la IED, del PIB y del número de personas trabajando, sin que la economía entrara en recesión.

En torno a las actividades en expansión surgieron nuevas alianzas en un complejo agro exportador que articula a las principales transnacionales comerciales, a los dueños de la tierra, a las empresas transnacionales que ejecutan la IED y al capital bancario que participa financiando las distintas etapas del proceso. En torno al capital se desarrolló una lumpen burguesía de consultores, asesores, corredores de bolsa, directivos y gerentes, que por su función logró altos ingresos y con sus apariciones en los medios contribuyó a justificar la situación.

La aceleración de la inflación y el aumento del déficit fiscal, resultados muy diferentes de los objetivos perseguidos desde 2005, permiten concluir que la política macroeconómica fracasó. La inflación supera el doble de la meta acordada con el FMI en 2005 a lo que se suma una valoración equivocada ya que el aumento de los precios por encima de las metas no impidió el aumento del PIB, la inversión, el número de personas ocupadas y el salario real.

En el plano social, la mejora en las condiciones materiales de vida de los sectores populares no aumentó la inclusión social y la tercera parte de la población tenía alguna necesidad básica insatisfecha. La inclusión social no se logró con la mejora de las condiciones materiales de vida y la construcción de poder popular no se logró aumentado el consumo. La exclusión tiene una dimensión territorial, la pobreza se concentra en algunos barrios y una dimensión educativa, los problemas de la educación no empiezan ni terminan en el aula, están condicionados por el contexto social y se manifiestan en la deserción. Las condiciones materiales de vida de los excluidos por el capitalismo generan una cultura con valores diferentes que reacciona con la violencia contra la sociedad excluyente, su conciencia, la subjetividad, la forma de sentir, la forma de ver el mundo. La combinación con los valores de la clase dominante como el individualismo, el egoísmo, el consumismo, llevan por un camino sin salida. Hay un triángulo de las Bermudas en el que naufragan las políticas sociales, que tiene como vértices la exclusión social, la violencia de los excluidos y el aumento de la represión.

Presentadas las conclusiones que comprenden todo el período es posible analizar los cambios que comenzaron en 2015. La política económica siempre admite opciones, no hay una sola forma de resolver los problemas con medidas de los gobiernos. Las distintas medidas afectan positiva o negativamente a los distintos grupos sociales de modo que la elección entre unas y otras no es técnica, es el resultado de valores y de ideologías, son decisiones políticas. En esta coyuntura era posible priorizar el nivel de actividad y de empleo adoptando medidas anticíclicas o por el contrario, priorizar la reducción del déficit fiscal y la inflación con una política de ajuste. Se optó por esta segunda.

Los indicadores que permiten afirmar que se está aplicando una política de ajuste son la contracción de la demanda interna con un consumo privado estable y profunda caída de la inversión pública, la utilización de la tarifas para aumentar los ingresos públicos, los salarios reales casi congelados, la pérdida de capacidad de compra de las pasividades, la reducción del número de personas trabajando y la estabilización del número de personas pobres. Simultáneamente aumentaron los ingresos del capital local y extranjero en forma de intereses de deuda y utilidades; también aumentaron los depósitos bancarios de residentes en el exterior. Los objetivos declarados, la reducción de la inflación y del déficit, fiscal no se alcanzaron, la inflación aumentó y el déficit se mantuvo alto.

En un contexto de caída de la demanda externa la política no se propuso compensarla con un aumento de la demanda interna, que se podría lograr con mayores impuestos al capital y sus ingresos, aumentos de salarios y de la inversión pública. Los lineamientos salariales propuestos por el Poder Ejecutivo suponen una relación directa entre los aumentos de salarios, la aceleración de la inflación y la pérdida de puestos de trabajo, lo que no está comprobado por la experiencia del país. Por el contrario, la información disponible muestra que salarios reales y el empleo aumentan simultáneamente cuando aumenta el PIB y por lo tanto las medidas con este objetivo serían las adecuadas; desde 1985 a 1998 aumentaron el número de ocupados y el salario real, cayeron ambos entre 1999 y 2003, desde 2005 aumentaron simultáneamente el número de trabajadores asalariados y el salario real. Por otra parte, no se adoptó una política activa de empleo que contribuya al objetivo declarado como prioritario.

Las reivindicaciones del movimiento sindical cambiaron del aumento del salario real al mantenimiento del mismo, aceptando la desindexación y proponiendo sin éxito el correctivo anual. La Universidad de la República que en el presupuesto aprobado en 2015 logró el 30% de los recursos solicitados, en 2016 se movilizó para impedir que los recursos asignados fueran recortados.

La lucha popular durante 2015 y 2016 no pudo derrotar las propuestas de las clases dominantes en la política fiscal y en la política salarial, obliga a una reflexión y a plantear interrogantes; ¿la acumulación de fuerzas del movimiento sindical es insuficiente para derrotar la presión de las clases dominantes sobre el gobierno? ¿Se cometieron errores? ¿Qué debería cambiar en la movilización y las medidas de lucha para lograr mejores resultados? La lucha por el aumento del gasto en educación ¿requiere una mayor participación de los docentes, de los estudiantes y de los padres? En salud ¿de las familias asistidas en ASSE y el Hospital de Clínicas? Las medidas ¿deberían tomarse en acuerdo de este conjunto de organizaciones?

Las propuestas que expresan los intereses del capital nunca tienen en cuenta la posibilidad de aumentar los impuestos al capital y a sus ingresos, no aceptan que los salarios aumenten su capacidad de compra, deterioran las condiciones de vida de los sectores po-

pulares que precisan más gasto público en educación, en salud y en vivienda, descargan los costos sobre los trabajadores y aumentan la plusvalía.

Con el ajuste el gobierno cumplió con las recomendaciones del FMI y las calificadoras de riesgo pero se deterioraron las relaciones con el movimiento sindical y popular. La opción es un ejemplo del ejercicio de la hegemonía de las clases dominantes que señalaba Gramsci, se manifiesta en la aceptación por parte del gobierno progresista del punto de vista de las clases dominantes, el discurso estructurado por la teoría neoclásica y transformado en recomendaciones de política macroeconómica por el FMI, las calificadoras de riesgo y las consultoras al servicio del capital.

El gobierno del FA se propuso no confrontar con el capital, local o transnacional, productivo o financiero, al que le permitió una alta rentabilidad, seguridad y libre movilidad. Es inevitable respetar al capital porque de sus decisiones dependen los niveles de inversión y de empleo, pero al mismo tiempo este reconocimiento obliga a los gobiernos progresistas a utilizar al máximo los márgenes disponibles para erosionar su poder progresivamente, reducir su espacio económico avanzando en la desmercantilización de actividades, promoviendo nuevas formas de propiedad y de gestión que contribuyan a fortalecer la solidaridad y la cooperación, si se aspira a construir una sociedad sin dominación ni explotación.

Si se acepta que no se ha agotado el desarrollo de las fuerzas productivas en el marco de las relaciones de producción capitalistas y que la dependencia condiciona pero no determina las decisiones de los gobiernos, que tienen un margen de autonomía que aumenta según el respaldo de los sujetos colectivos del campo popular, es necesario diseñar una estrategia y propuestas de medidas de política económica que contribuyan a la construcción de una coalición de sujetos colectivos del campo popular que con sus luchas enfrenten la dominación y la explotación, modifiquen las relaciones de poder, mejoren las condiciones de trabajo y de vida, construyendo el camino para la superación del capitalismo, transitando por una senda que no está trazada hacia un destino que no está escrito.



Por una nueva Ley de Salud Mental

María Paula Correa Albertoni[1]

La Comisión Nacional Por una Ley de Salud Mental (CNLSM) surge como resultado de un proceso de trabajo de muchos años de diversas organizaciones y colectivos en un momento histórico puesto que la Ley 9.581 del "Psicópata" del año 1936 dejará de estar en vigencia.

Es de público conocimiento que la Comisión de Salud Pública del Senado comenzó a discutir en mayo la nueva ley que regirá la Salud Mental, la cual tomó como base el anteproyecto de ley que fue presentado por el Ministerio de Salud Pública y que el mismo, a su vez, ha tomado aportes de diversas organizaciones sociales.

Es a partir de los puntos de discrepancia con el anteproyecto generado por el MSP que se da la conformación de la CNLSM, discrepancias de principios que no han sido contem-

[1] Integrante de la Asamblea Instituyente por Salud Mental Desmanicomialización y Vida Digna y Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental.

plados debidamente para que la ley sea coherente con el nuevo paradigma de Salud Mental que se propone.

Tales discrepancias se ven también reflejadas en otra propuesta de ley presentada al Parlamento por la Asamblea Instituyente por Salud Mental Desmanicomialización y Vida Digna el 16 de setiembre de 2015, así como también Radio Vilardevoz presentó una propuesta de inserción del Órgano de Revisión en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Asamblea Instituyente por Salud Mental Desmanicomialización y Vida Digna, junto a la Radio Vilardevoz fueron las organizaciones convocantes del proceso de conformación de la CNLSM al que llegaron a adherirse casi 50 organizaciones en menos de un mes de trabajo.

La CNLSM es un espacio político no partidario integrado por diversas y heterogéneas organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, asociaciones de usuarios, de familiares, y aquellos que luchan por profundizar los derechos de las personas con padecimiento de lo psiquiátrico.

El 30 de Junio del 2016 se realizó su lanzamiento en el Parlamento con la antesala repleta.

La plataforma de la Comisión Nacional Por Una Ley de Salud Mental el resultado de esos años de trabajo y de la imperiosa necesidad de concretar un abordaje desde una perspectiva de Derechos Humanos para una nueva ley en Salud Mental:

1. Respeto a los Derechos Humanos, la dignidad y el buen trato hacia las personas con problemáticas en Salud Mental.

2. Creación de un Órgano de Revisión y supervisión, independiente y autónomo que vele y garantice los DDHH.

3. Promover políticas activas de educación, comunicación y cultura que promuevan procesos de desestigmatización y despatologización.

4. Por un modelo no sanitarista de abordaje integral e interdisciplinario.

5. Asegurar las condiciones que permiten el goce efectivo de los derechos humanos de las personas con padecimiento psíquico -derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, sexuales y reproductivos- con la implementación de políticas intersectoriales e interinstitucionales que garanticen acceso a vivienda, trabajo y educación, sin discriminación de ningún tipo

6. Cierre de todas las instituciones asilares y hospitales monovalentes públicos y privados a nivel nacional, con un cronograma y plan de cierre. Respeto y estabilidad de las fuentes laborales, condiciones de trabajo dignas y estabilidad salarial para los/as trabajadores/as.

7. Creación de Unidades de Salud Mental en Hospitales Generales y de dispositivos sustitutivos y alternativos a los abordajes tradicionales.

8. Participación activa de los/as trabajadores/as, que incluya espacios de formación y cuidado, desde una perspectiva de derechos humanos.

9. Participación de usuarios/as y familiares en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas en salud mental y del nuevo Plan Nacional de Salud Mental en clave de Derechos Humanos.

10. Garantías y plazos para internaciones involuntarias. Revisión de todas las terapéuticas iatrogénicas y coercitivas, como uso indiscriminado de electrochoques, medidas de sujeción y sobre medicación, entre otras.

11. Promover la formación en Derechos Humanos de todos/as los/as operadores en salud mental y en todos los niveles de la educación, así como su inclusión en el contenido y cuidado de las prácticas.

Entendemos que el cometido primero de la CNLSM es señalar que el campo de la Salud Mental es complejo, instalando a nivel público y parlamentario la temática a través de actividades de sensibilización y visibilidad: en recorridas por la ciudad, en declaraciones públicas y en debates para acercar un tema que ha sido siempre relegado, encerrado, "ajeno".

La ley que se está sancionando no se enmarca en el paradigma de la complejidad, sino que desde una perspectiva sanitarista no refleja ni la complejidad ni profundidad de lo que acontece, y del mismo modo continúa desconociendo las recomendaciones internacionales ante la situación de emergencia en que se encuentra nuestro país: frente a acuerdos tales como el Consenso de Panamá: "Por un continente sin manicomios en el 2020", así como en relación al órgano de Contralor, ya que el mismo no cumple con los estándares establecidos para los Órganos de Revisión en materia de independencia y autonomía, requisitos indispensables para ejercer sus funciones de garante de los derechos humanos de los usuarios del sistema y de que efectivamente se cumpla la ley, tal como lo recomienda la OMS y Naciones Unidas.

La CNPLSM ha desarrollado las siguientes Sub-comisiones: Finanzas, Comunicación, Actividades, Relacionamiento con otros países, Diálogo con actores políticos.

Cabe resaltar de éstas últimas Sub-Comisiones la función en los distintos planos políticos de acción.

Frente a lo encerrado y silenciado de la locura, la Sub- Comisión Actividades salió a recorrer las calles y ferias de Montevideo, generando visibilidad de las realidades en que Uruguay se encuentran: las Colonias Psiquiátricas renombradas C.E.R.E.M.O.S (Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial) nuevamente reflejaron las condiciones

de existencia de sus habitantes con otra muerte. Un hombre de 63 años que había vivido 30 años en carácter de internado en la Colonia Santín Carlos Rossi, el 14 de Julio de 2016.

Desde la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental repudiamos las muertes que se siguen produciendo, el trato históricamente negligente y la vulneración a las personas en situación de encierro prolongado.

Habiendo exigido públicamente la investigación de ese y otros hechos con resultados de muerte y/o vulneración de Derechos Humanos, no hemos recibido noticias de la investigación que ASSE dijo estar llevando a cabo.

Desde la Sub-Comisión de Relacionamiento con otros países estamos en contacto con el Movimiento Nacional en Defensa de la Ley de Salud Mental en Argentina, acompañando la lucha ante la inestable situación que su Gobierno actual representa a la implementación justa de la Ley.

La Sub-Comisión de Diálogo con actores políticos recientemente ha enviado un documento de trabajo a las bancadas parlamentarias con las siguientes observaciones acerca de la ley que se está sancionando:

- Si bien el Proyecto de Ley se contextualiza en Principios de Salud Mental Integral, a partir del artículo 2 el articulado se concentra en la particularización del Trastorno Mental como objeto central de la Ley. Esta centralización está basado en una sola concepción disciplinar, la de la psiquiatría, produciendo un reforzamiento en la concepción sanitarista que focaliza la atención en unsegmento de la población contradiciendo los Principios de Integralidad y Universalidad.

- Por otra parte, direcciona la interdisciplinariedad hacia el predominio de Disciplinas basadas en Manuales de Clasificaciones de Enfermedades Mentales, reduciendo en la Ley, a la Salud Mental como "Trastorno Mental".

- Como resultado de esta centralización en el "Trastorno Mental", preocupa los efectos que producen en la interdisciplinariedad, la cual queda jaqueada en los dispositivos de atención. Inquieta especialmente, las denominaciones de salas de Psiquiatría en Hospitales Generales, en lugar de Unidades de Salud Mental; lo que nuevamente describe este corrimiento en el articulado del Proyecto.

- Desde su concepción el eje de la defensa de los DDHH en la Ley de Salud Mental es primordial. Consideramos que la falta de garantías individuales en las internaciones involuntarias mantienen los efectos de control social. La fundamentación de "valoración daño inminente" realizada solo por una Disciplina (Medicina), pone especial énfasis en la concepción de peligrosidad y no habilita un abordaje integral que contemple una decisión interdisciplinar.

- La inclusión de las personas con consumo problemático de sustancias, a ser tratados en el marco de esta Ley, se considera que contradice las políticas desarrolladas en los últimos tiempos dirigidas a la reducción de daños.
- Se considera fundamental el artículo que establece el cierre progresivo de las Instituciones Asilares y Monovalentes en todo el territorio nacional. Consideramos que si no está acompañado de un cronograma y un Plan Nacional con participación de todos los actores involucrados, no se generarán condiciones reales de transformación y las personas continuarán viviendo las vulneraciones propias de estas instituciones y de las lógicas manicomiales durante décadas.
- Para que el Proyecto de Ley, contemple las orientaciones y tratados internacionales refrendados por nuestro país el articulado del Proyecto debe de incluir la creación de un Órgano de Revisión, supervisión, independiente y autónomo que garantice los DDHH.
- Se considera fundamental que el Proyecto de Ley integre e instrumente un programa de información sobre el desarrollo de políticas públicas en salud mental.
- El cambio de modelo y la aplicación de la Ley, continuará necesitando del aporte de todos los actores provenientes de la diversidad que compone el campo de la salud mental. Para que ello redunde en la calidad de atención de la población, no debieran reducirse las concepciones y decisiones que componen la complejidad y desafíos que tenemos por delante.

Los aspectos planteados en este documento, se reflejan en las observaciones y recomendaciones realizadas recientemente a nuestro país por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

Hemos estado participando también en distintas instancias de debate sobre la Ley de Salud Mental, en Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Psicología, así como también en varios medios de comunicación.

La Comisión Nacional Por una Ley de Salud Mental desde una perspectiva de Derechos Humanos, en su aparente corto tiempo de conformación no ha cesado de decir y de hacer.

Estamos en Octubre, el día 10 corresponde al Día Mundial de la Salud Mental y por tanto se nos vienen tiempos de mucho trabajo. Es necesario hacerse de mucha fuerza y amor para resistir ante una discusión que no dejaremos de dar.

Por tal motivo el 12 de Octubre marcharemos por quinto año consecutivo: Por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna.

Comunicado a la opinión pública

Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en clave de Derechos Humanos

10 de octubre, 2016

Ante las declaraciones realizadas por autoridades del Ministerio de Salud Pública y parlamentarias/os integrantes de la Comisión de Salud Pública del Senado sobre el proyecto de Ley de Salud Mental, la *Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en clave de Derechos Humanos* expone sus consideraciones ante la ciudadanía frente al inminente ingreso del proyecto al debate y votación parlamentaria:

- Consideramos de suma gravedad que el actual proyecto de Ley no incluya la creación de un *Órgano de Revisión y Supervisión* independiente y autónomo que garantice el ejercicio de los Derechos Humanos y que realice un contralor de quien debería ejecutar las políticas públicas -promoción, prevención, atención, habilitación e inserción comunitaria- desde un abordaje intersectorial e interinstitucional. Así, el Poder ejecutivo pasaría a tener la doble función de "juez y parte" en el los temas de salud mental. Parte, porque a través del ministerio referido, se elaboran las políticas a llevar a cabo en la materia que nos convoca y Juez; porque también las evalúa, desdibujándose la imparcialidad necesaria que debe tenerse en tal delicada temática.
- Es de urgente consideración el cierre progresivo de las Instituciones Asilares y Monovalentes en todo el territorio Nacional, siendo acompañado por un cronograma y plan de cierre con participación de todos los actores involucrados.
- Señalamos críticamente el hecho de que este proyecto de ley nomine a las personas usuarias como personas con "trastorno mental". Esto no hace más que estigmatizar y patologizar el sufrimiento psíquico.
- Consideramos que la falta de garantías individuales en las internaciones involuntarias mantienen los efectos de control social. La fundamentación de "valoración daño

inminente" realizada solo por una Disciplina (Medicina), pone especial énfasis en la concepción de peligrosidad y no habilita un abordaje integral que contemple una decisión interdisciplinar.

- El actual proyecto de Ley coloca a la salud mental bajo la órbita casi exclusiva de la psiquiatría. Vemos con preocupación la falta de articulación interdisciplinaria que permitiría un abordaje psicosocial y comunitario en los dispositivos de atención. Inquieta, especialmente, la denominación de "Salas de Psiquiatría en Hospitales Generales" en lugar de *Unidades Interdisciplinarias de Salud Mental*.

Las organizaciones que integramos la *Comisión Nacional por una Nueva Ley de Salud Mental en clave de Derechos Humanos* saludamos el avance histórico que implica comenzar a legislar en un área social absolutamente postergada por el Estado, un campo que está cumpliendo 80 años sin ser abordado. Esperamos que estos puntos propuestos por la diversidad del movimiento social puedan ser considerados en la discusión de las Cámara de Senadores/as y Diputados/as aportando a un cambio real en la perspectiva de la salud mental, comprometido con los procesos de salud de las personas usuarias para que la ley redunde en una mejora de la calidad de atención de la población y los desafíos que tenemos por delante. Finalmente, convocamos a toda la ciudadanía y actores del movimiento social a movilizarse a las barras del Parlamento al momento de la votación del proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo y a participar activamente de la *V Marcha por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna* a llevarse adelante el día miércoles 12 de octubre a las 18hs. en el Callejón de la Universidad de la República.

Política, Derechos Humanos y Salud Mental: ¿una ligazón (in)visible?

Miguel Scapusio[1]

Hace ya dos años que el Ministerio de Salud Pública convocó a diversas organizaciones con la finalidad de adecuar la legislación nacional a los estándares exigidos por las normativas internacionales en materia de derechos humanos en el campo de la así llamada Salud Mental.

De este intercambio participaron una cantidad de organizaciones y colectivos (organizaciones sociales, sindicales, de profesionales, estudiantiles y académicas, además de asociaciones de usuarios y de familiares) que presentaron una gama de contribuciones y posicionamientos en relación a la propuesta. También la Institución Nacional de Derechos Humanos cumplió un rol relevante en la continuidad de esos intercambios a través de la creación del Grupo Interdisciplinario de Trabajo en Salud Mental y Derechos Humanos.

Como fruto de este trabajo se propusieron a consideración parlamentaria dos proyectos de ley, uno presentado por el propio MSP y otro elaborado por la Asamblea Instituyente por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida digna, organización en la que se agrupan la mayoría de las organizaciones y colectivos que desde hace varios años vienen trabajando por cambios sustanciales en las arcaicas concepciones que prevalecen hasta ahora en materia de salud mental.

Este último proyecto que corregía contradicciones y ambigüedades contenidas en el proyecto del MSP, enmarcándolo en forma más clara en el respeto a los derechos humanos de los usuarios, fue soslayado y reducido a la categoría de “insumos” en la Comisión del Senado, que trabajó exclusivamente sobre el proyecto ministerial.

Concluido el trabajo en comisión, el proyecto pasó a consideración de la Cámara de Senadores, que luego de un breve y laudatorio examen, lo aprobó por unanimidad. Como la intención declarada del ministro Basso es que la nueva ley de Salud Mental sea aprobada a finales de la presente legislatura, habrá que esperar a ver cuál es el trámite que le dará la Cámara de Diputados.

Dado el largo, espinoso y por momentos tenso proceso de discusión que antecedió al actual proyecto de ley, pensamos que no están de más unas breves reflexiones sobre el tema en cuestión.

1 Psicólogo Integrante del Servicio Paz y Justicia. SERPAJ Uruguay.

La primera es que, sin dejar de reconocer el avance sustancial que el proyecto supone respecto a la obsoleta legislación aún vigente, el excesivo protagonismo que se confiere a las profesiones médicas y al propio MSP pone en riesgo un verdadero trabajo inter y transdisciplinario como lo vienen reclamando la mayoría de las organizaciones que participaron de las instancias de discusión. Las miradas innovadoras y las formas de intervención que vienen desde "el afuera" con un real énfasis en los derechos humanos quedaron finalmente empañadas por la adopción de los repetidos modelos hegemónicos que subyacen en buena parte del texto del proyecto.

Por eso y más allá de buenas intenciones inspiradoras, es necesario ver los distintos grados de complejidad contenidos en el proyecto.

Sin duda uno de ellos está conformado por las tensiones existentes entre las diferentes concepciones sobre "salud mental".

Sabido es que este campo ha sido por mucho tiempo un campo confinado a los "especialismos" donde la intervención de otros actores por fuera de la medicina ha sido muchas veces considerada irrelevante y hasta vista como una interferencia. Como el paradigma de los derechos humanos *nos involucra a todas y todos* habrá que librar una lucha contra los poderes y saberes instituidos, de forma que el trabajo con la "salud mental" nos lleve realmente a convertirla en un espacio de invención, abierto y creativo que permita el afianzamiento de estos derechos.

También deberíamos estar atentos para ver bajo qué condiciones materiales, conceptuales y prácticas se desarrollaría la aplicación de esta ley. Con esto nos referimos concretamente a las decisiones políticas en materia de recursos y al necesario reconocimiento y validación igualitaria de todos los actores involucrados. Sin descartar el posible conflicto de intereses entre algunos de estos actores (instituciones públicas y privadas, clínicas especializadas, asociaciones de profesionales y otros).

Volviendo al texto del proyecto, el capítulo 2 del mismo (Definiciones y Garantías), define a la salud mental como "*un componente fundamental de la salud integral. Constituye un proceso de determinación histórica, social, económica, cultural, psicológica y biológica, vinculado a la concreción del derecho a la vida digna, al bienestar, al trabajo, a la seguridad social, a la vivienda, a la educación, a la cultura, entre otros derechos inherentes a su condición de persona*".[2]

Ateniéndonos a ella,-señalando de paso que la definición omite la dimensión colectiva- el campo de la Salud Mental estaría atravesado entonces por una cantidad de determinaciones y variables económicas, políticas, culturales, sociales y tecnológicas, sin contar las expresiones subjetivas con las que las personas y los colectivos viven y representan la realidad de su época.

2 Proyecto de ley MSP.

¿Por qué no pensar entonces que la "enfermedad mental" está construida de la misma manera y sobre las mismas bases, descartando las posturas absolutistas de aquellos que reducen la *locura y la enfermedad mental* a un problema de "desviación de la norma" o un "trastorno" meramente individual, clasificable y de bases en última instancia biológicas?

Hace ya muchos años Michel Foucault mostraba como fue construyéndose un discurso sobre la *locura*, develando las sutiles relaciones de poder contenidas en esos discursos.[3]

Siguiendo esta línea, podríamos coincidir en que la "salud mental" no se encuentra en ninguna entidad abstracta de validez universal sino en las condiciones concretas de la existencia y en las representaciones que la impregnan en un tiempo histórico determinado.

La pregunta es entonces ¿de qué salud mental y de que derechos humanos estamos hablando hoy?

Porque en todas las partes del mundo los derechos humanos han sido y son recurrentemente declamados e invocados desde los gobiernos y las instituciones estatales, pero casi nunca cumplidos en la práctica.

De acuerdo a esto, como la propia definición citada lo demuestra, el famoso "cambio de paradigma" solo sería realizable en una sociedad en donde la justicia, la educación, la distribución de la riqueza, la igualdad de oportunidades y el respeto a las singularidades de personas y colectivos abarcara a todos y todas sus integrantes, cosa que en el presente estamos lejos de lograr y que por otra parte desbordaría los cometidos del MSP. (Las referencias a la necesaria intersectorialidad, que posibilitaría el involucramiento tanto de otras instituciones del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil están apenas esbozadas en algunos artículos del proyecto).

Por eso, la lucha por la "salud mental"- sin descartar sus cometidos específicos- es esencialmente una lucha política, esto es, de todos.

Entonces, ¿cómo pensar la salud mental en un planeta donde la guerra asola regiones enteras y la miseria expulsa de sus países a millones de personas? (Según cifras de Acnur, hay alrededor de 500 millones de refugiados que viven en condiciones extremas, lo que representa casi un 7% de la población mundial).

¿Cómo entender que mientras las redes de narcotráfico, de explotación sexual y de trabajo esclavo continúan expandiéndose, las grandes empresas transnacionales-con el beneplácito o la pasividad de los Estados- contribuyen a la explotación de un enorme contingente de seres humanos y a la destrucción masiva de los recursos naturales?

¿No nos autorizaría esto a pensar que la "locura" radica más en el dominio al que estamos sometidos por los poderes políticos, económicos y mediáticos que rigen hoy en el

[3] Michel Foucault "Historia de la locura ". Fondo de Cultura Económica, México 1967.

mundo globalizado y las formas de vida que imponen a las poblaciones en vez de ir a buscarla en singularidades -cualesquiera sean éstas- consideradas "enfermas"?

Cabe también preguntarse de que salud mental estaríamos hablando en un país que se encuentra hoy en pleno estancamiento, con amplios sectores en la pobreza o con apenas lo básico para sustentar su vida, con una crisis generalizada de su sistema educativo y en el cual el discurso sobre la inseguridad lleva a tener la tasa de prisionalización más alta de América Latina. Y en lo referente a la salud, basta ver las condiciones en las que se encuentran las instituciones públicas –en particular las que se ocupan de la "locura"-, los conflictos y reclamos recurrentes que involucran a profesionales, trabajadores y usuarios y las recientes presiones para que el hospital más grande del país termine aceptando formas veladas de privatización bajo las pautas de programas de participación pública-privada.

Así, un proyecto que había generado grandes expectativas, corre el riesgo de empantanarse en discursos en consonancia con los derechos humanos pero sin cambios sustanciales en su modo de operar con el eje *salud-enfermedad*, binarismo en el que se basan los sistemas sanitaristas que -con nuevos ropajes- continúan vigentes en nuestro país. Como señala acertadamente Cecilia Silva: "*El análisis de la influencia de la medicalización social y de la psiquiatrización del sufrimiento mental en el campo de producción de la política sanitaria referida a los procesos de salud-enfermedad, es sustancial a la hora de comprender con cabalidad a partir de qué tomas de posición los agentes de ese campo desarrollan sus estrategias y ponen en juego la disputa por el logro de sus intereses*" Y agrega: "*Los efectos de la medicalización social afectan individual y colectivamente a todos los integrantes de la sociedad uruguaya. Por tanto también tienen eco los efectos de la subjetividad medicalizada de quienes se ven involucrados en la conquista y la disputa de la política pública*".[4]

Un ejemplo de esto en el proyecto es el que se refiere al Órgano de Revisión, que continuará bajo la órbita de MSP convirtiendo a esa repartición del Estado en juez y parte simultáneamente. El modelo hegemónico médico y el intenso lobby desarrollado por las asociaciones psiquiátricas pudo más- al menos en esta etapa- que la opinión fundamentada de actores provenientes de distintos campos (derecho, filosofía, psicología, antropología y saberes extra disciplinarios) que señalaban la incongruencia de que un actor estatal se arrogara las competencias de un organismo independiente para la observancia de los derechos humanos.

Por otra parte, cuando hablamos de salud mental –y de este proyecto en particular- es necesario advertir que existe el riesgo que la psiquiatría –y en particular la psiquiatría biológica - se inserte como uno más de los tantos dispositivos de control social con los que se trata de regular el funcionamiento de la sociedad. Su pretendido dominio sobre "la enfermedad mental" se torna excluyente de otros saberes y formas de aproximación en

[4] Cecilia Silva:" Entre la apariencia de discursos coincidentes y la esencia de contenidos irreconciliables". Revista de la Coordinadora de Psicólogos del Uruguay, número 274, setiembre 2015.

ese terreno. "*Con el agravante de que su arsenal farmacológico ya no se dirige solamente a los "locos", sino predominantemente a los "normales", o sea, a todos. Sus definiciones "objetivas" toman lo cotidiano como foco de intervención: la angustia, el insomnio, los conflictos entre padres e hijos, la tristeza o cualquier estado que escape a la norma se convierten en "patologías" siempre nuevas que merecen nuevas descripciones y –a menudo- previsiones de incurabilidad. Por otro lado, se promete una cura sintomática en caso de que se utilice la medicación correcta, a veces de por vida. Con esta operación se define el futuro de la(s) persona(s) como si este ya estuviese dado*".[5]

El manual de cabecera de los psiquiatras, el DSM, viene agregando en cada nueva versión, también nuevos "trastornos" que cubren prácticamente cualquier esfera de la vida cotidiana y sus expresiones subjetivas, cerrando así el circuito de la medicalización de la vida.

La psiquiatría - al menos en Uruguay- sigue defendiendo "tratamientos" como el *electroshock* cuyos efectos deletéreos sobre la salud de las personas ha sido demostrado y denunciado abundantemente en todo el mundo. Estos "tratamientos" –que harían sonreír de satisfacción a los psiquiatras soviéticos en la etapa del stalinismo o a los carceleros de Guantánamo- podrían seguirse aplicando aún con la nueva ley, lo que constituiría una grave transgresión a la perspectiva de los derechos humanos que el proyecto de ley sustenta.

Sabemos que en cada época, las diferentes prácticas de control social producen los objetos sobre los cuales van a operar. Así, la inquisición no puede ser pensada sin posesos y brujas, la cárcel sin los delincuentes, ni el encierro de lo diferente (asilos, manicomios) sin los alienados, los *locos*. Al mismo tiempo, estas prácticas producen sus operadores legales: en la inquisición, exorcistas, tribunales y verdugos, en la cárcel, los sistemas de justicia penal, la policía y los celadores y en el encierro los *especialistas doctos* (médicos y psiquiatras).

Las resistencias de estos últimos –convalidadas en el proyecto por los actores políticos– a aceptar un trato realmente igualitario con los demás actores del campo de la salud mental, basadas en argumentos de "cientificidad" sobre la "enfermedad mental", parecen más una cerrada defensa de un coto casi exclusivo que un aporte diferenciado que pudiera resultar significativo en términos de **salud**. Por otra parte, desde otras miradas -fundadas en criterios hermenéuticos, prospectivos y de mayor legitimidad argumentativa- se considera a la psiquiatría actual como un tipo especial de medicina mucho más descriptiva que explicativa. Que cumple además un importante papel como dispositivo de control social a través de modelos clasificatorios, prescriptivos y comunicacionales. Citamos nuevamente a Cecilia Silva: *""¿Qué es de la medicina psiquiátrica sin la enfermedad en el sentido más convencional de término? ¿A dónde queda su especificidad? ¿Cómo y cuánto se reduce su campo de dominio?".*[6]

---

[5] Cristina Rauter: " Psiquiatría, Saúde Mental e Bio-Poder". En Psicología em Estudo, Maringá, Brasil, junio de 2009.

[6] Cecilia Silva, obra citada.

Lamentablemente, el texto aprobado por el Senado sigue concediendo importantes parcelas de poder a estas concepciones (la decisión sobre las internaciones no voluntarias quedaría a cargo de médicos y psiquiatras, sin tener en cuenta el enfoque y la opinión de otros profesionales en un trabajo que debería ser verdaderamente interdisciplinario).

Por eso hay que señalar que, a pesar del uso de un lenguaje actualizado a través del cual se proponen cambios significativos respecto a la legislación anterior, en el texto se cuelan procedimientos en los que prevalecen, una vez más, los criterios relacionados con la *enfermedad mental* (como campo de saber detentado casi en exclusividad por la psiquiatría) que aquellos que atenderían más privilegiadamente a **la salud mental y los derechos humanos** tanto de los usuarios como de los demás actores involucrados.

Esperemos que las importantes movilizaciones que se siguen realizando y el arduo trabajo de un gran número de organizaciones puedan posibilitar que, en su tratamiento en el Parlamento, estos aspectos -sustantivos en términos de derechos humanos- puedan ser modificados.

“El Trabajo Doméstico en Uruguay, a 10 años de la Ley”

Dr. Juan Ceretta[1]

Luego de décadas de postergaciones, el Trabajo Doméstico termina siendo reconocido como una auténtica relación laboral, con derechos similares a los del resto de los trabajadores con la sanción de la Ley 18.065, el día 27 de noviembre de 2006. Sin duda, desde el punto de vista normativo la ley significa un hito en el reconocimiento formal de un derecho humano fundamental para este sector de trabajadoras.

Ni siquiera puede asimilarse en importancia la ratificación del Convenio Internacional de la OIT sobre el Trabajo Decente para Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional celebrada en Ginebra en el 2011; aun teniendo en cuenta que Uruguay resultó ser el primer país del mundo en ratificarlo y aprobarlo por Ley 18.899 del 25 de abril del 2012. Véase que en el mundo normativo Uruguay contaba con una norma protectora de similares o mejores condiciones desde el año 2006.

La trascendencia del reconocimiento normativo incluyó la posibilidad de que dicho sector de trabajadoras se encontrara por primera vez ante la posibilidad de negociar salarios y condiciones de trabajo ante sus empleadores a través de la representación del Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD), como el resto de los trabajadores.

El referido hecho tuvo tal importancia para las trabajadoras que en la negociación colectiva se acordó establecer el día 19 de agosto como feriado no laborable pago, en conmemoración de aquel 19 de agosto donde por primera vez tuvieron la posibilidad de sentarse a negociar con sus empleadores.

Evidentemente los hechos referidos significaron un histórico avance en el reconocimiento de los derechos fundamentales de carácter social de estas trabajadoras, tendiente a garantizar el goce de ciudadanía completa por ellas.

Adviértase que hasta la sanción de la Ley no contaban con limitación de la jornada, con salarios mínimos relacionados al sector, con garantía normativa respecto al descanso obligatorio en la modalidad de trabajo sin retiro, etc. Todo lo que no podía explicarse de otra forma que por la consideración social de ésta labor como un evidente resabio de la esclavitud.

---

1 Abogado, Docente responsable del Consultorio Jurídico de la Udelar especializado en Trabajo Doméstico, Módulo Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas.

Sin perjuicio de la relevancia histórica de lo antedicho, sabido es que el efectivo goce de los Derechos Humanos, y específicamente de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no se garantiza con su solo reconocimiento normativo; sino que resulta imprescindible una efectiva instrumentación en el marco de las políticas públicas que asegure y garantice su efectivo cumplimiento.

En este sentido, si bien es cierto que el protagonismo corresponde al Estado, no es menos cierto que las organizaciones sociales, sindicatos, y universidades públicas asuman también un rol que asegure y empuje al Estado en el efectivo goce de los derechos consagrados.

En dicho marco, el 27 de setiembre de 2010 la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, el Banco de Previsión Social, el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas y la Liga de Amas de Casa, suscribieron un convenio por el cual Docentes de la Facultad de Derecho de la Udelar, específicamente de la carrera de Abogacía asesorarían respectivamente a las referidas organizaciones sociales y a sus afiliados.

De esta forma se constituyeron dos Consultorios Jurídicos, uno con sede en la Liga de Amas de Casa, y otro en el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas, (PIT-CNT), con el fin de apoyar a dichas organizaciones y trabajar en la concientización de los derechos reconocidos para asegurar su efectivo disfrute. La actividad se viene cumpliendo ininterrumpidamente desde el año 2011 hasta el presente, contando con el trabajo que allí cumplen docentes y estudiantes de la carrera de Abogacía y de Relaciones Laborales.

La citada experiencia permitió incluso la elaboración conjunta de un "Manual de Buenas Prácticas en Trabajo Doméstico" que fuera publicado con financiación y apoyo de la OIT y el BPS, y donde se intentara responder a gran parte de las inquietudes recibidas por trabajadoras y empleadoras del sector.

De la actividad desarrollada en estos años puede concluirse sin hesitación alguna que en lo referido al efectivo goce de los Derechos Humanos fundamentales la obligación estatal no acaba en el reconocimiento normativo, es imprescindible el diseño y ejecución de Políticas Públicas que aseguren su cumplimiento, con medidas concretas y controles eficaces. Los cambios culturales que muchas veces son necesarios para que esto ocurra no se obtienen exclusivamente a partir de la sanción de una norma sino que resulta necesario un esfuerzo mucho mayor y continuado en el tiempo.

El apoyo a las organizaciones sociales en la lucha por su reconocimiento así como el rol que pueden cumplir las organizaciones públicas resulta trascendental.

Se puede concluir que mucho se ha avanzado en Uruguay en el campo normativo, pero aún queda mucho más.

La existencia del Trabajo Doméstico sin retiro continúa siendo un espacio de cercenamiento de derechos fundamentales para muchas mujeres uruguayas y extranjeras que se

desempeñan en el sector. No se justifica en la actualidad, de ninguna manera su existencia, no solo constituye un espacio para la renuncia tácita a derechos fundamentales de las mujeres involucradas, como la maternidad, el desarrollo de los vínculos sociales, el estudio, etc.

Existe además, un aprovechamiento en estos casos de un factor de vulnerabilidad vinculado a la movilidad característica de estas trabajadoras. Se trata de ciudadanas que se desplazan de su lugar de origen o residencia habitual, ya sea que se trate de poblaciones migrantes, o de movilidad interna.

A su vez el trabajo doméstico sin retiro implica la incompatibilidad de su desempeño con varios de los derechos laborales reconocidos para el resto de los trabajadores.

Así pues, nos enfrentamos hoy a evidentes dificultades con las Trabajadoras embarazadas y la efectiva protección de su condición sin que pierdan el derecho a la vivienda y a la alimentación como emergentes de su contrato de trabajo.

Lo mismo ocurre con las trabajadoras en situación de enfermedad prolongada en el tiempo, o que han padecido accidentes de trabajo. Todas hipótesis que no han sido debidamente resueltas como consecuencia de que se continúe permitiendo esta modalidad de trabajo, característica del sector que implica conculcación de derechos.

Del mismo modo, no existe posibilidad efectiva de asegurar el respeto a la limitación real de la jornada. Si bien el Convenio internacional 189 de la OIT asegura en su artículo 9 la obligación de remunerar el tiempo del que no se dispone libremente por parte del trabajador, esto se transforma en una utopía a la hora de acreditar judicialmente su incumplimiento.

Respecto a los derechos emergentes de la seguridad social, se verifican notorios avances en cuanto a su regularización, sin perjuicio de lo cual continua siendo uno de los sectores con menor porcentaje de cotizantes respecto al universo total de trabajadoras.

Evidentemente se cruzan factores de vulnerabilidad diversos, rezago histórico, acentuada y casi total feminización del sector, movilidad y/o migración, alto porcentaje de jefas de hogar; que hacen que las conquistas signifiquen un esfuerzo mucho mayor para su reconocimiento social.

Mucho se ha hecho, pero mucho queda por hacer. Solo el trabajo conjunto de las organizaciones sociales, la Universidad, y el apoyo del Estado pueden garantizar que sigamos avanzando hacia el objetivo de la igualdad.



Las palabras y la educación

Santiago Cardozo González[1]

De las dos tremendas desigualdades, la económica y la cultural, la segunda repercute más que la primera en el destino de este ser que se llama a sí mismo ***homo sapiens*** *y no* ***homo economicus****. [...]*

Cuando se habla de ***preparar para la vida****, parecería que la vida es algo que va a sobrevenir... y a sobrevenir como una lucha de un cuerpo entre los cuerpos. Entonces, el* ***homo economicus*** *toma la delantera al* ***homo sapiens*** *y pretende guiarlo, sin caer en la cuenta de que no hay mejor preparatorio para la vida, para todas las formas de vida humana, que lo que precisamente no es preparatorio, sino esencia espiritual de la vida misma y por tanto, valor en sí: la cultura.*

Clemente Estable, "Cultura y Educación", en Carlos Real de Azúa, Antología del ensayo uruguayo contemporáneo, Tomo 1, Montevideo: Universidad de la República, 1964, p. 253.

[1] Docente de la Universidad de la República y del Instituto de Profesores "Artigas".

El discurso educativo (I)

El epígrafe ilustra con bastante claridad el fenómeno que gobierna hoy día los discursos sobre la educación, lo que equivale a decir la forma de plantear los problemas y de pensar sus soluciones. En última instancia, los discursos sobre la educación tienen la capacidad de instalar o producir una razonabilidad y una inteligibilidad de aquello de lo que hablan, una especie de perímetro que define lo que puede y debe ser dicho a partir de la determinación de un decible/pensable (tal vez, podría añadirse, una hegemonía).

Por ello, hablar sobre (la) educación se ha vuelto cada vez más difícil, especialmente porque los términos que suelen emplearse no pertenecen a la educación. El lenguaje que habla la educación hoy es económico y militar, incluso médico, no pedagógico ni político.

Los discursos que proliferan desde hace cierto tiempo, proferidos por autoridades del Consejo Directivo Central (CODICEN) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), así como también por algunos políticos que salen al ruedo público en diferentes instancias, son, antes que nada, un conjunto de enunciados más o menos prefabricados que parecen seguir un "protocolo de actuación", una suerte de coreografía incapaz de trascender lo estadístico, expresado en todo tipo de porcentajes, gráficas de barra, de torta, de línea; incapaz de plantearse los problemas por encima de los porcentajes de repetición y abandono ("desafiliación del sistema", según aconseja la corrección política).

En este contexto, no deja de ponerse sobre la mesa el tema de la gestión de la enseñanza como la vía más indicada para componer una debacle que a estas alturas roza la ignominia. Este planteo supone, desde luego, un tratamiento de la educación como si esta fuera una mercancía más en el amplio abanico polícromo de mercancías que ofrece el mercado. La prueba más elocuente al respecto la proporciona todo el vocabulario utilizado por la mayoría de las autoridades educativas: se habla de "diversificar la oferta educativa", de "preparar para el mercado laboral", de "gestionar mejor los centros educativos" y, epítome del asunto, de "gestionar y monitorear los aprendizajes". A este vocabulario, que ya de por sí es muestra suficiente de cierta imposibilidad de ir más lejos en la manera de pensar la educación, puede sumársele todo el discurso relativo a la "construcción de comunidad" y al "trabajo en el territorio", expresiones más bien de carácter militar, y la última joya producida por el subsistema de Inicial y Primaria: el sintagma "seguimiento socio-sanitario pedagógico", fascinante oxímoron que reúne la sanidad del discurso médico-militar y lo aparentemente político de lo pedagógico. El alumno, aquí, no es el otro que debemos comprender, sobre el que debemos procurar una hipótesis en función de su opacidad constitutiva, sino, sencillamente, un otro ajeno que debemos cuidar, que debemos mantener dentro de los límites del sistema educativo para evitar su huida. En suma, el alumno no es el otro en tanto que sujeto, sino un

otro en tanto que extranjero radical que debe ser conocido en términos de un discurso más cercano al de la *National Geographic* (discurso etológico) que al de la pedagogía[2].

Para verificar lo dicho hasta aquí pueden verse la entrevista a Edith Moraes, subsecretaria del Ministerio de Educación y Cultura, y las declaraciones de la ministra de Educación y Cultura, María Julia Muñoz, respecto del cambio de ADN de la educación, de las que tomo el siguiente fragmento:

> Para la generación 2016 es cambiar la forma en que se imparte la enseñanza para que los chicos se sientan más atraídos por ella. Es tener talleres y **diversificar la oferta**, lograr dentro del espacio educativo otro tipo de actividades a las que de pronto tienen acceso chicos de altos recursos y no los que más lo necesitan[3] (el destacado me pertenece).

Así, los conceptos que proporcionan las disciplinas como historia, geografía, biología, etc. se presentan como cosas viejas que debemos dejar atrás y superar con la "diversificación de la oferta educativa", como el recuerdo de una época que se ha ido y que no volverá, como objetos para nostálgicos renuentes al cambio, a aceptar que el mundo de hoy se mueve con otra lógica cuya flexibilidad debe reproducirse en el interior del sistema educativo (por ejemplo, en el diseño de los programas de los distintos cursos). Este discurso socava las bases que cimientan las disciplinas y permite el ingreso de las sugerencias marketineras del tipo "aprender a aprender" sobre el suelo de una nada conceptual que, no obstante, y milagro mediante, es capaz de producir aprendizajes (?) más importantes que los obtenidos hasta ahora en las tradicionales clases escolares y liceales de tiza y pizarrón. La actualidad global es tan compleja y todo cambia tan rápido, se dice, que no podemos mantener el formato disciplinar que encasilla las cosas dentro de perímetros más o menos bien definidos. Debemos, se concluye, organizar la educación en torno de los intereses de nuestros alumnos, según sus demandas.

Una vez más, la verificación de este abandono de las disciplinas en beneficio de la gestión y de la didáctica (que implica un privilegio del cómo sobre el qué, como quería el expresidente Mujica, un cómo que parece prescindir del qué) viene del propio sistema educativo, esta vez del Consejo de Formación en Educación (CFE). En convenio con la Universidad de la República, el CFE tiene en mente la posibilidad de que los docentes realicen estudios de posgrado (especializaciones, diplomados y maestrías)[4] con el propósito de mejorar la educación en sus distintos niveles. Pero estos estudios tienen que ver menos con contenidos disciplinares que con cuestiones, como se dijo, de didáctica y de gestión, pues ya a esta altura resulta harto conocido el argumento según el cual la educación se arregla con

[2] Sobre la naturaleza de este otro y el procedimiento discursivo que lo describe, véase Sandino Núñez, *Cosas profanas. Los límites políticos de los objetos*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2009 y "Monstruos", en *Prohibido pensar*, Montevideo, HUM, 2010, pp. 163-167.

[3] Las declaraciones de Edith Moraes están disponible es http://www.elobservadortv.uy/video/5677730-no-se-puede-seguir-este-modelo-educativo-dice-edith-moraes, y las de María Julia Muñoz, en http://www.180.com.uy/articulo/59416_sin-lugar-a-dudas-se-va-a-cambiar-el-adn-de-la-educacion.

[4] Sobre las ideas del Consejo de Formación en Educación respecto de los estudios de posgrado, puede consultarse http://www.elobservador.com.uy/reforman-carrera-docente-llegar-mas-gente-n707761.

una mejor gestión, incluso con una adecuada y eficiente gestión dentro del aula, allí donde el objeto de la gestión es el aprendizaje. En el fondo, ¿no tiene que ver esto con la idea según la cual el aprendizaje es algo del orden de las cosas, algo que parece derivarse directa y aproblemáticamente de la gestión docente en el aula? ¿No suprime la gestión el vínculo mismo docente/alumno, haciendo que el primero se convierta en un gestor-educador y el segundo en alguien a quien debe abastecerse según sus necesidades y sus demandas?

El discurso educativo (II)

El problema en discusión puede notarse también, por ejemplo, en el llamado realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) para la elaboración de ítems con el propósito de evaluar, de manera estandarizada, el rendimiento de los alumnos escolares y liceales en lengua y matemática, en particular, en los "Términos de referencia llamado AT012/2015"[5]. En este documento se puede leer:

> En dicho marco, el INEEd espera desarrollar pruebas de evaluación de **desempeño de los estudiantes**, tanto en primaria como en educación media, que permitan **monitorear el desempeño de los estudiantes**. Para que estas evaluaciones brinden **insumos** pertinentes para la política educativa, y se constituyan en evaluaciones propiamente dichas, es necesario que el desarrollo de estos instrumentos sea acorde a los perfiles de egreso establecidos por la ANEP (los destacados me pertenecen).

Todo parece mostrar que la educación es del orden del "monitoreo" de los "desempeños" de los estudiantes, de un seguimiento *de cerca* a partir de proyectos focalizados, como si se tratara de un problema de salud del sistema educativo y las estrategias médicas fueran lo necesario para sacar al paciente del CTI. Al final del proceso, obtendremos diversos insumos que nos permitirán mejorar en el futuro el monitoreo permanente del estado de salud del sistema y de sus alumnos.

Si, como sostenemos, la educación tiene que ver con la política, o si la educación es política en su estado puro, podemos colegir que todo el juego de números, estadísticas, porcentajes, gráficas, etc., dentro del cual hoy se mueve la educación, hace que la propia educación se vuelva brutalmente económica, pragmática. Se puede concluir, como explica Sandino Núñez, que hoy la política es procedimientos, que

> [...] la práctica política se agota en el desempeño, la gestión, el profesionalismo, la eficiencia y –asunto típico del nuevo orden global– debe habilitar dispositivos para su evaluación (es el mismo tema que los índices, las puntuaciones, las calificaciones como riesgo país, índice de corrupción, la confiabilidad[6].

Así, la situación educativa se plantea tal como la describe Gustavo Espinosa:

[5] Los términos de este llamado se encuentran disponibles en http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/Llamado%20AT0122015%20item%C3%B3logos%20Lectura%20y%20Matematica.pdf.

[6] Sandino Núñez, *Disney War. Violencia territorial en la aldea global*, Montevideo, HUM, 2011, p. 58.

> [El aparato educativo] Se legitima en una jerga bizantina de **siglas**, **eufemismos** y **tecnicismos** de la sociología o el marketing. Actualiza a su personal (docente y administrativo) mediante miles de horas de cursillos y teleconferencias que corren detrás del vértigo de la **obsolescencia didáctica programada**. Distribuye manuales amigables y tablets. Se extiende en redes y plataformas. Ensaya, de modo siempre expresamente provisional, diseños curriculares paralelos adecuados a cada **recorte territorial**. Dispensa empleos a gerentes, coordinadores, animadores, tutores, referentes, inspectores, psicoanalistas, asistentes sociales, educadores sociales, coachs, y, por fin, a miles de maestros y profesores[7] (los destacados me pertenecen).

Como el propio Espinosa explica, el barroco de la educación no es sino la inflación de una vacuidad ocultada bajo un discurso que desfonda lo propiamente educativo (lo pedagógico, lo político), en beneficio de una lógica mercantil dentro de la cual los estudiantes son los clientes de un supermercado cuyas góndolas ofrecen productos de distinta especie, siempre adaptados a las particularísimas necesidades del consumidor.

La vigente “Ordenanza de Estudios de Grado…” de la Universidad de la República es el ejemplo más claro de esta adaptación: hágase la carrera según sus deseos, motivaciones, necesidades, antojo; aproveche la oferta, no se la pierda, y al final del camino se encontrará con un título, parece ser la promoción lanzada por la UdelaR a sus estudiantes.

En la educación, siguiendo el planteo de Espinosa, ya no hay política: bajo la carcasa de la cientificidad y la objetividad, el intrincado aparato estadístico produce todo tipo de información que se presenta como evidencia, como una realidad inobjetable. La verdad de la educación está en la información producida, o mejor, *es* la información producida. Como no pocas veces, evidencia y verdad vienen a sellar una ecuación que nos deja sin habla, sin la capacidad de articular un discurso crítico que ponga en suspenso toda la ontología que sostiene las propias mediciones (internacionales o domésticas) que se toman como referencia para decir esto o aquello, para mostrar cómo “se refleja” determinado estado de cosas de la educación. En cierto modo, la verdad está ahí afuera, a la espera de ser capturada por los números para convertirse en evidencia.

Las palabras de Clemente Estable citadas en el epígrafe muestran, en esencia, la naturaleza del problema en discusión. La “lucha” parece darse entre lo político (en el sentido clásico, aristotélico) y la economía, entre el orden del *logos*, de la *polis*, y el orden del *oikos*. A poco de que se mire el funcionamiento de las instituciones educativas y de los subsistemas a los que pertenecen, todo parece indicar que nos estamos moviendo en el orden del *oikos*, de la casa, de los intercambios domésticos sin capacidad de teoría, esto es, sin capacidad de poner en objeción la lógica pragmática que los gobierna.

La educación es pensada en términos de una preparación para la vida (es decir, para la vida del mercado laboral), de manera que el propio lenguaje que adoptan los discursos

7 “Invectiva contra el barroco pedagógico”, disponible en http://www.hemisferioizquierdo.uy/#!Invectiva-contra-el-barroco-pedagógico/nnsaa/57966c9d0cf2e808b09b1059.

sobre la educación que circulan en nuestro medio (los discursos de las autoridades educativas, de los políticos y de los técnicos) no puede desembarazarse de la manera de concebir una educación al servicio de la causa mercadolaboralista. El *homo economicus*, al decir de Estable, ha tomado la delantera y guía, o quizás, aplasta, desde hace tiempo, al *homo sapiens*, si entendemos por este la instancia soberana de poner en cuestión al *homo economicus*, el lugar de la teoría, del sujeto y de la política.

Los mencionados discursos sobre la educación han obturado ese lugar de crítica, el lugar de la verdad, con todo el juego barroco de las cifras, los indicadores, los porcentajes, las gráficas, las presentaciones espectaculares en pantallas que atraen nuestra atención como si se nos estuviera dando el ejemplo de cómo captar a los estudiantes que hoy, en rigor, no parecen estar en el centro de los problemas educativos.

Interpretación de un síntoma (I): de palabras errantes

En lo que sigue comentaré un documento producido por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP)[8] que, a mi juicio, puede tomarse como síntoma de lo que ocurre hoy con la educación, de cómo se están pensando sus problemas y sus posibles soluciones.

[8] Este documento se conoce también con el nombre de "perfiles de egreso". Cabe añadir que el Consejo de Educación Secundaria (CES), en este sentido, viene trabajando en la misma línea que Inicial y Primaria (véase https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2016/inicio/Expectativas_de_logro_CES_2016_1.pdf.). Así, llama la atención cómo, para describir los conceptos de lectura y escritura, o para elaborar pautas con indicadores que establezcan qué debe saberse en tales o cuales aspectos del uso de la lengua y del funcionamiento del sistema lingüístico, se construye una categoría llamada "comportamiento lector/escritor". ¿Por qué describir un "comportamiento" como indicador de cierto ideal acerca de cómo debe ser un lector/escritor? ¿Por qué un lector/escritor, para ser buen lector/escritor, debe "comportarse" de cierta manera? O dicho de otra forma: ¿por qué esperamos que un lector/escritor, para ser "buen lector/escritor", tenga que comportarse de cierto modo, al punto de que este modo de comportamiento queda establecido como un horizonte hacia el que deberíamos caminar?
Antes que interrogarnos sobre el contenido de la categoría "comportamiento lector/escritor", debemos interrogarnos sobre la pertinencia de construir una categoría de este tipo, sobre la ontología que sostiene esta necesidad y sobre la concepción subyacente de lenguaje. ¿No muestra la categoría en cuestión un problema de orden mayor relativo a una etologización de la educación como terreno en el que el otro, el alumno, es una especie de extranjería pura que debe ser descripto en sus hábitos de vida, como si asistiéramos a un documental de la *National Geographic*? ¿No hay algo del orden de un otro que no queremos comprender, sobre el que no queremos tener ninguna hipótesis; de un otro que debemos "llevar" a que se comporte de cierta manera?
El problema está, según me parece, en el hecho de que la lectura y la escritura no pueden plantearse jamás en términos de comportamientos, planteo desde el inicio reñido con cualquier consideración más profunda de orden conceptual o teórico. La lectura no puede entenderse con relación a si un individuo adopta tal o cual estrategia de búsqueda en la pantalla o no, si se relaciona con los libros en tanto que objetos de una manera más o menos afectiva, pasiva, fetichista (el fetichismo puede entenderse, como lo hace Sandino Núñez, como un fenómeno apolítico) o lo que sea. Incluso, de modo más radical, este planteo en términos de comportamiento es directamente refractario a una consideración del problema de la lectura y la escritura (cosas que, vale decir, tienen que ver con el lenguaje) de carácter político. Así pues, el comportamiento (lo etológico) se opone a lo político, a lo pedagógico, especialmente si consideramos, como se hace aquí, que en lo político y lo pedagógico hay en juego, por definición, una ética. Lo comportamental, el juego de la descripción de cierta manera de actuar ante los libros, ante la lectura (como si se tratara de los hábitos de alimentación, de reproducción, de desplazamiento

En particular, me referiré al ámbito de la enseñanza de la lengua, cuya realidad crítica es constatada por cualquiera, sin tener que ampararse en investigaciones de diverso tipo y sin que se trate de una "sensación térmica" más o menos extendida en la población.

Comentar este documento se justifica en el hecho de que la lengua no solo es un terreno de trabajo y evaluación propio del CEIP y del Ciclo Básico del CES, sino que también debe estar en el centro de todo el proceso de escolarización[9] y, en consecuencia, su dominio repercute directamente en las posibilidades de comprensión de lo que se va presentando de manera cada vez más compleja y abstracta en las distintas asignaturas que ofrece la enseñanza secundaria. Y esto es así tanto más cuanto que la estructura de las disciplinas es discursiva, escritural (para ponerlo en términos sencillos y reduciendo las cosas a lo elemental, sin la escritura no existirían las disciplinas).

En este sentido, me interesa comentar, antes de llegar al documento mencionado, las palabras de la directora general del CEIP, Mag. Irupé Buzzetti, quien ha sostenido reiteradamente que la escuela, en sus tres primeros años, debe enseñar lengua para que los alumnos aprendan a leer y a escribir, y en sus tres últimos años, para que accedan a los saberes construidos por las diferentes disciplinas, como si en los primeros años escolares la lectura y la escritura estuvieran completamente desligadas del aprendizaje que se busca en la escuela y de la comprensión del mundo, y como si en los últimos años leer y escribir no tuvieran que ver con la comprensión de lo leído y lo escrito.

La división realizada por Buzzetti respecto de que en primero, segundo y tercero de escuela los alumnos deben aprender a leer, escribir y calcular (casi de un modo intransitivo, una lectura, una escritura y un cálculo sin contenidos que leer, escribir y calcular) y de que en cuarto, quinto y sexto deben aprender historia, geografía, biología, etc., "haciendo algo con lo que saben", no tiene consistencia teórica de ningún tipo. Esta división no hace otra cosa que añadir un obstáculo a la enseñanza de la lengua en la escuela, en la medida en que divorcia, sin ningún fundamento, el trabajo en lengua con el objetivo de aprender las habilidades de lectura y escritura por un lado y el trabajo en lengua para comprender textos y, de ese modo, aprender los contenidos de historia, geografía, biología, etc. por otro. Hechos del instrumento lingüístico, de la capacidad de leer y escribir, parece ser el razonamiento,

---

y conquista territoriales, etc.) no conlleva ninguna ética, sino que, por el contrario, la anula, situándose a su costado. Véase lo que se dice más adelante respecto de la concepción de lenguaje de Giorgio Agamben.

9 No podemos caer en el error de que las cuestiones de lengua, por llamarlas de alguna manera, le atañen únicamente a la escuela y a la asignatura idioma español en los primeros tres años de liceo y, a lo sumo, a literatura de tercero a sexto. Esto no significa, por ejemplo, que no sea tarea específica de la escuela la enseñanza de la lectura y la escritura, así como el estudio explícito, sistemático, riguroso y ampliado de la lengua no constituya, igualmente, tarea sobre todo de la asignatura idioma español. Creer esto podría llevar a una terrible confusión: dado que la lengua está en todas partes, termina por no estar en ninguna, termina por perder su lugar específico en la enseñanza, desdibujándose en el ámbito de las otras asignaturas o disciplinas. Pero "lo otro", lo que no es idioma español, también está hecho de lengua.

ahora toca saber usar ese instrumento y las capacidades asociadas en textos concretos que proporcionen los conceptos que la escuela debe enseñar[10].

Este "aprender herramientas", como dice Buzzetti aludiendo a Enriqueta Compte y Riqué, es perfectamente funcional al enfoque pragmático y económico que domina ya no solo los discursos sobre la educación, sino la discursividad misma, el campo de lo enunciable/pensable[11]. La visión instrumentalista del lenguaje, su consideración como mera herramienta comunicativa externa al hablante (el hablante es su usuario, sin mayor compromiso con la herramienta que pone en funcionamiento) introducen la escuela en el orden del *oikos* (la casa), allí donde predomina una lógica que "hace máquina", para usar una expresión de Sandino Núñez, con el mercado laboral.

Este enfoque explica, en cierta medida, el lugar que se le ha asignado al estudio de ciertos textos elementalmente utilitarios como los afiches, las cartas de solicitud de empleo, las recetas de cocina, los manuales de instrucciones y, caso paradigmático, los currículos. De este modo, la escuela ha quedado convertida en una institución que tiene que ver más que nada con el funcionamiento de la vida cotidiana, de las necesidades y urgencias del mercado, antes que con una suspensión crítica de esa lógica, un cuestionamiento de esa máquina que se reproduce a sí misma según la ley de la oferta y la demanda[12]. La escuela, entonces, no funciona como un "exterior" capaz de pensar la dinámica económica que la gobierna, capaz de ponerla entre paréntesis y crear un "afuera" o un "más allá" del *oikos*, vale decir, de crear la *polis*, el sujeto o la política[13].

El lenguaje, entonces, no puede ser visto exclusivamente como un instrumento comunicativo que sirve para intercambiar experiencias y expresar los sentimientos y las ideas con los otros (su dimensión planamente dialógica), por más complejo que sea esto, sino como lo que constituye al sujeto en cuanto tal, aquello que requiere un compromiso ético con lo social, con lo político. Como explica Agamben:

---

10 Véanse las declaraciones de Buzzetti en http://www.teledoce.com/programas/calidad-de-vida/irupe-buzzetti-el-objetivo-es-que-en-tercero-hayan-aprendido-a-leer-escribir-y-calcular/. Nótese si la consideración de la educación en un programa con un perfil claramente médico no va en la línea arriba planteada de enfocar los problemas educativos como si se estuviera atendiendo a un paciente gravemente enfermo que debemos sacar rápidamente del CTI. Recuérdese la expresión recientemente volcada al escenario público de "seguimiento socio-sanitario pedagógico", en la que no podíamos dejar de ver un oxímoron un tanto cínico.

11 Véase Gilles Deleuze, *El saber. Curso sobre Foucault*, Buenos Aires, editorial Cactus, 2013.

12 Véase lo dicho por Espinosa en el citado artículo "Invectiva contra el barroco pedagógico": "Las formas institucionalizadas de la cultura –la educación, principalmente– suelen funcionar como negación (o al menos como pausa, como suspensión) de las formas no institucionalizadas de la cultura. La enseñanza formal debe proponer una detención, una hiato de desautomatización respecto de las rutinas de la existencia, permitir que el educando comience a distanciarse de ellas, las complejice, se apropie de ellas y, como sujeto, sea capaz de transformarlas". Pero todo esto no puede ocurrir si no hay otra clase de compromiso con el lenguaje, si no trascendemos su consideración como mero instrumento comunicativo.

13 Cierta retirada de la literatura en beneficio de esos textos elementalmente utilitarios confirma esta hipótesis.

[…] la especificidad del lenguaje humano con respecto al del animal no puede residir sólo en las peculiaridades del instrumento […]. La especificidad consiste, al contrario, en una medida no menos decisiva, en el hecho de que, único entre los vivientes, el hombre no se ha limitado a adquirir el lenguaje como una capacidad más entre las otras que posee, sino que ha hecho de él su potencia específica, es decir, en el lenguaje ha puesto en juego su propia naturaleza[14].

El lenguaje no es, pues, una capacidad más entre las tantas que puede adquirir el ser humano, sino la capacidad que lo define como tal (siento cierta resistencia a pensar el lenguaje como una "capacidad"). Dividir la enseñanza de la lengua en dos etapas, la primera de las cuales debe ocuparse de la adquisición de la herramienta "en cuanto tal", de un modo intransitivo, para dar paso a la segunda, consistente en emplear la herramienta para aprender conceptos disciplinares, no hace sino reforzar la carácter utilitario del lenguaje y, en consecuencia, de toda la educación.

Finalmente, concluye Agamben:

El elemento decisivo que le otorga al lenguaje humano sus virtudes particulares no está en el instrumento en sí mismo, sino en el lugar que le deja al hablante, en su predisponer dentro de sí una forma vacía que el locutor debe asumir cada vez para hablar. Es decir: en la relación ética que se establece entre el hablante y su lengua[15].

Interpretación de un síntoma (II): de documentos errantes

Uno de los caballitos de batalla del actual CEIP son las llamadas "expectativas/especificaciones de logros", presentadas en el documento que lleva por nombre "Documento Base de Análisis Curricular". Como dijera en otro lugar[16], este documento (de ahora en adelante, DBAC[17]), en el área de la lengua, no es, en ningún sentido, un análisis, sino más bien una síntesis inconsistente del *Programa de Educación Inicial y Primaria 2008*, programa vigente que prescribe lo que debe ser enseñado en Inicial y Primaria en todas las áreas del conocimiento. La inconsistencia teórica y didáctica del texto es un claro indicio de la situación de extravío en la que se encuentra la escuela respecto de lo que debe hacerse en cuanto a la enseñanza de la lengua, área especialmente sensible si consideramos los problemas que padece el sistema educativo en lo concerniente al desempeño lingüístico de sus estudiantes.

---

[14] Giorgio Agamben, *El sacramento del lenguaje. Arqueología del juramento*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora, 2010, p. 106.

[15] O. cit., p. 110.

[16] Santiago Cardozo, "La muerte del orden letrado", *Prohibido Pensar. Revista de ensayos. Educación*, Año II, N° 1, 2015, pp. 105-113.

[17] Este documento, del que existen varias versiones sucesivas, puede consultarse en http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programaescolar/DocumentoFinalAnalisisCurricular_agosto2015.pdf. También pueden consultarse http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/noticias/1329-anep-establece-requerimientos-de-aprendizaje-para-alumnos-de-tercero-y-sexto-de-primaria y http://www.180.com.uy/articulo/56127_los-perfiles-de-primaria-para-mejores-resultados.

A este respecto, permítaseme la digresión, baste mencionar el concepto de "alfabetización universitaria" que se emplea en el ámbito de la UdelaR para dar cuenta de la necesidad de alfabetizar a los estudiantes que ingresan a sus aulas, constatado el hecho de que no pueden comprender los textos que la academia propone como lecturas y produce en su interior.

Comprometidas las capacidades de comprensión y producción de textos de los alumnos universitarios, la UdelaR ha procurado paliar esta situación a partir de la realización de cursos de corta carga horaria para "reintroducir" a los estudiantes que participan en estos cursos en la senda del mundo letrado que requieren los estudios terciarios de carácter universitario. El Programa de Lectura y Escritura Académica (LEA)[18] fue creado específicamente para atender esta grave problemática, no originada, desde luego, en la propia Universidad, sino en los subsistemas de Secundaria y de Inicial y Primaria. Para ilustrar la complejidad y la dimensión de la problemática, en los cursos ofrecidos por LEA se trabajan, para dar dos ejemplos, la organización textual en párrafos y el uso de los signos de puntuación. Ambos aspectos de la escritura deberían estar largamente saldados cuando se ingresa en una carrera universitaria o terciaria no universitaria. Sin embargo, esto no es lo que ocurre.

El DBAC, desde su propia organización, instrumentaliza el lenguaje, lo sitúa en el lugar que ha provocado el desfondamiento del propio lenguaje, que lo ha concebido como algo brutalmente pragmático. No hay justificación acerca de la enseñanza de la lengua que no pase por el lugar común no criticado, asumido como algo que va de suyo, del lenguaje como principal herramienta comunicativa, justificación que nunca pone en tela de juicio el concepto de lenguaje con el que la escuela está manejándose, un concepto que guía, por ejemplo, la planificación docente, así como las actividades propuestas en las aulas y su evaluación.

Los considerandos que encabezan el DBAC exhiben el problema en cuestión: en la página 6, considerando VI, puede leerse: "la elección de tercero y sexto año que responde a períodos de desarrollo cognitivo que están unidos a: aprender a leer y escribir y leer y escribir para aprender a pensar. [...]". Como ya se había hecho notar en las palabras de Buzzetti, la distinción de cómo funciona la lengua en primero, segundo y tercero por un lado y en cuarto, quinto y sexto por otro no se corresponde con ciertos "períodos de desarrollo cognitivo", sino que se trata de una delimitación arbitraria que, como ya se dijo, no posee consistencia teórica alguna. ¿Por qué en primero, segundo y tercero no se aprende a pensar a partir de la lectura y la escritura? ¿Por qué el pensar es algo que sobreviene en el segundo ciclo estipulado por las "especificaciones de logros", que va de cuarto a sexto año? ¿Qué vínculos con el pensamiento tienen la lectura y la escritura en el primer ciclo de educación primaria? ¿Son acaso una lectura y una escritura en el aire, que pueden prescindir del pensamiento?

---

18 Sobre este programa puede verse http://www.cse.udelar.edu.uy/lea/ y http://www.bienestar.edu.uy/content/udelar-instrumentara-cursos-de-apoyo-estudiantes-con-dificultades-de-lectura-y-comprension.

Si se examina este considerando con relación al quinto objetivo definido (p. 11) tomado del *Programa de Educación Inicial y Primaria 2008*, "Sensibilizar en el texto literario, promoviendo la educación estética, como forma de liberar el pensamiento", se advierte enseguida una contradicción irrisoria: no se puede leer literatura en el primer ciclo de Primaria porque está en juego la liberación del pensamiento y, como ya fuera señalado, la lectura y la escritura de textos en este ciclo no tienen mucho que ver con el aprende a pensar.

Otro elemento particularmente curioso tiene que ver con la liberación del pensamiento, puesto que se presupone que el pensamiento no está liberado, como si naciera, por así decirlo, alienado o cautivo. En consecuencia, la literatura, mediante un trabajo de sensibilización (?), aparece como la herramienta que nos permitiría liberarnos de algo que no conocemos, de una especie de opresor invisible que no nos deja trascender el perímetro que nos ha marcado.

En cuanto a los ítems que considera el DBAC, no se advierte una diferencia significativa entre tercer y sexto años. Asimismo, de nuevo se presenta la contradicción de plantear la lectura y la escritura desligadas del aprendizaje del pensamiento, pues cómo puede decirse, en uno de los cuadros correspondientes a tercer año, lo que sigue: "Establecer comparaciones entre dos textos. Buscar información a partir de palabras claves en formato papel y/o digital" (p. 12). ¿Acaso establecer comparaciones entre dos textos no pone en juego el pensamiento, no implica una ardua tarea de determinación de las semejanzas y diferencias, en varios niveles, entre lo dicho en un texto y en el otro?

Finalmente, obsérvense los últimos dos cuadros del área de lengua, relativos al ítem "**Aspectos pragmáticos**. Textos adecuados a la situación comunicativa" (p. 13). Aquí podemos leer, para tercero:

> Desarrollar una secuencia acorde a la intención que atienda a alguna de estas marcas características: - mantener un tópico (coherencia,) con vocabulario adecuado al tema y al destinatario. Elementos de cohesión: - usar algunos conectores - usar sinónimos (sustitución nominal) - presencia de adjetivos (vocablo) - Respetar la concordancia verbal y nominal.

Y para sexto:

> Desarrollar adecuada organización textual según la intencionalidad: textos que explican, persuaden o narran (estructura, marcadores particulares). Usar elementos de cohesión: - uso de conectores - uso de pronombres - presencia de adjetivos (preposicional y oración subordinada) conjugaciones verbales. Usar "giros de lenguaje".

Varias cosas merecen comentario. En primer lugar, salvando las diferencias en el modo de decir, las dos especificaciones de tercero y sexto, en sus aspectos generales, son idénticas. En segundo lugar, cuando vemos cómo se describe cada ítem para cada año, las cosas no mejoran mucho. Así, podríamos interrogarnos acerca de por qué, para especificar un sustantivo en un sintagma nominal, no podemos proponernos como un objetivo a cumplir, en tercero, el uso de estructuras preposicionales como las subrayadas en "La casa <u>de mi tía</u>",

"El perro del vecino" o "El auto de mis padres". Asimismo, no se entiende por qué se habla de "presencia de adjetivos" y, luego del paréntesis, de "conjugaciones verbales". Por fin, para no insistir demasiado en esto, parece que no se pudiera pedir como especificación de logro o como requisito para aprender hasta tercero ejemplos como "Mis padres se van de viaje. Vuelven en una semana", donde el sujeto de "vuelven" está omitido (no hay ni sustitución nominal ni uso de pronombres, como aconseja el DBAC).

En conclusión, el DBAC establece una serie de "especificaciones" que no parecen esperar demasiado de los alumnos escolares en general ni de la distancia marcada que debería haber entre tercero y sexto. Como también se puede advertir, el estudio de la gramática no aparece claramente delimitado, en el sentido de que no posee un espacio propio que le otorgue cierto privilegio en la reflexión sobre la lengua, más allá de que la enseñanza de la lengua no se reduce a la enseñanza de la gramática. Este punto resulta particularmente problemático si se entiende que la gramática es un tipo de reflexión sobre la lengua que no puede separarse de la reflexión sobre el uso (como viene ocurriendo, tal vez ahora menos que antes, desde hace más de una década).

Queda por preguntarse si el DBAC no puede ser leído como el reconocimiento tácito de cierto estado de la formación docente magisterial. Recortado sobre el fondo de contenidos que proporciona el programa escolar vigente, la reducción que supone el DBAC, así como la arbitrariedad de la reducción en varios de sus puntos, parecen estar diciendo que la formación del estudiante de magisterio en el área de la lengua no es suficiente para trabajar en las aulas de un modo que pueda revertir los problemas de comprensión y producción de textos. En otras palabras: dado que la formación en lengua que ofrece la carrera de magisterio no es suficiente desde ningún punto de vista, y dado que nada parece cambiar en este sentido, entonces el DBAC pone a disposición de los maestros aquellos elementos de los que, con ciertas dificultades, pueden hacerse cargo.

Doble problema, pues: por un lado, la concepción de la lengua en la que se basa el documento es ya de por sí reduccionista, profundamente instrumental, incapaz de plantearse las cosas de modo tal que se pueda hacer frente a los problemas de comprensión y producción de textos de los alumnos escolares; por otro lado, y a partir de esta concepción de la lengua (o al margen o a su pesar), el DBAC funciona como eso que puede ser enseñado en la escuela en virtud de la formación en lengua de los maestros, proporcionada por la propia carrera magisterial y por los cursos de formación en servicio del CEIP.

En última instancia, el DBAC no es tanto el horizonte hacia el cual la escuela quiere o debe ir, sino el techo que el sistema de Inicial y Primaria puede alcanzar, las exigencias más o menos razonables que puede pedir en función de lo que se les proporciona a los estudiantes de magisterio.

El lenguaje en los libros de texto: de pequeñas y grandes catástrofes

Por último, quisiera tratar brevemente una cuestión que puede ser interpretada, nuevamente, como síntoma de un estado de la educación que puede hacerse coextensivo, de modo perfectamente justificable, con un estado del lenguaje, con el lugar que se le asigna al lenguaje en los libros de texto utilizados en la educación primaria hoy en contraste con los empleados en de la década del 60. Así, el lenguaje usado en los libros de texto actuales con relación, por ejemplo, al lenguaje empleado en una conocida revista como fue *El Grillo* poco tiene que ver con criterios editoriales o con el "problema de la masificación" de la matrícula. Vale decir, el argumento según el cual la masificación ha producido profundos cambios en el sistema educativo no opera en este caso. Es dable pensar, entonces, que el problema que mostraré en sus aspectos generales tiene que ver con la calidad de la enseñanza, aunque no sepamos muy bien cómo definir el término "calidad" y menos aún el sintagma "calidad de la enseñanza".

Obsérvese el siguiente ejemplo, tomado del *Libro de Ciencias Sociales de 5°. año*[19], libro de texto vigente en Primaria:

> Llegó el 18 de mayo, se encontraron los dos ejércitos. La batalla comenzó a las 11 de la mañana y terminó al atardecer. Artigas dividió a sus tropas en tres columnas, tratando de rodear a Posadas. Las fuerzas artiguistas avanzaron, haciendo replegar a Posadas y sus hombres a una zona más baja del terreno, donde un tuvieron más remedio que atrincherarse, los orientales los encerraron. Los españoles, luego de la lucha, se rindieron (p. 140).

Nótese cómo los acontecimientos relatados sencillamente suceden, como por generación espontánea: "Llegó el 18 de mayo", "La batalla comenzó a las 11...". El pasado narrado parece consistir en un encadenamiento de hechos y poca cosa más, si dejamos de lado la descripción de la táctica artiguista para enfrentar al ejército al mando de Posadas. Los hechos, entonces, se yuxtaponen, se suceden sin demasiada conexión que la proporcionada por ellos mismos, por su existencia verificada en el pasado. El pasado no parece una construcción discursiva, sino una realidad constatada por el lenguaje, algo de lo que se da cuenta. En este sentido, el lenguaje parece replegarse para dejar que el pasado "se muestre" en cuanto tal; el lenguaje, en suma, se orienta hacia el referente, tratando de no volverse problemático.

También, podemos llamar la atención sobre el hecho de que el libro de texto hace pasar como equivalentes (y como algo que va de suyo) los sintagmas "las fuerzas artiguistas" y "los orientales". Ninguna opacidad ni problematicidad aparecen en esta equivalencia; ninguna observación respecto de la sinonimia textual operada como si se tratara de dos nombres distintos para hacer referencia a la misma cosa. El lenguaje funciona como un etiquetaje de

---

[19] Susana B. Míguez, Mariela R. Peña y Alicia G. Pereira, *Libro de Ciencias Sociales de 5° año*, Montevideo, Monocromo, 2010.

las cosas del mundo, como mero instrumento comunicativo cuya finalidad es dar cuenta de un estado de cosas de la realidad.

Obsérvese ahora el ejemplo que sigue, tomado de la revista *El Grillo*[20]:

> Ese lema parece muy sencillo, pero si lo examinamos con atención, veremos que encierra algunas dificultades. Libertad es una de las palabras que más se utilizan, pero es difícil comprender cabalmente su significado y todavía más difícil resulta ejercitar la libertad (p. 4).

Todo el texto de la página 4 trata de la famosa frase de Artigas "Con libertad ni ofendo ni temo". Aquí hay que llamar la atención sobre el juego metalingüístico, sobre la manera como el lenguaje, contrariamente a lo visto en el ejemplo anterior, se "hace presente" orientándose hacia sí mismo. Casi todo el desarrollo del tema de historia es un comentario metalingüístico, una glosa de la palabra "libertad", de la que se pasa a consideraciones sobre su puesta en práctica:

> El ejercicio de la libertad, en su recto sentido, es el florecimiento pleno de la vida, sin trabas que la aplasten o la desvíen. La opresión y la explotación de unos hombres por otros, de unas naciones por otras, deben ser eliminadas de la faz de la tierra, para que los hombres y los pueblos puedan crear y trabajar libremente y gozar de los frutos de su labor y de los dones de la naturaleza. Mas para que esto sea posible, es preciso comprender que la libertad no es el desorden ni la búsqueda egoísta de la propia satisfacción. La libertad sólo es posible si va acompañada por la unión y la armonía, por la disciplina libremente aceptada y el esfuerzo realizado en común. Esa es la libertad que quería Artigas y que deben desear todos los hombres y mujeres bien inspirados; la libertad fecunda que permite el progreso, el desarrollo material y espiritual de las naciones y de los individuos (p. 4).

Esta manera de emplear el lenguaje es radicalmente distinta de la que examinamos en el fragmento sobre la Batalla de Las Piedras. La diferencia estriba en que, en la revista *El Grillo*, el lenguaje está presente, se sitúa en un lugar problemático y opaco que obliga a considerar que los acontecimientos históricos son producto del discurso que habla de ellos y no un estado de cosas previo a todo lenguaje, con una existencia *per se*. La densidad lingüística de este pasaje se puede ver igualmente en el modo como el decir llama la atención sobre su forma y, en consecuencia, reclama interpretación: véanse las metáforas en "el florecimiento pleno de la vida, sin trabas que la aplasten o la desvíen" y "para que los hombres y los pueblos puedan crear y trabajar libremente y gozar de los frutos de su labor y de los dones de la naturaleza"; adviértase el juego del paralelismo en la sintaxis, subrayado en "La libertad sólo es posible si va acompañada <u>por la unión y la armonía</u>, <u>por la disciplina libremente aceptada y el esfuerzo realizado en común</u>". El paralelismo sintáctico señalado está construido sobre la estructura de una preposición: "por", y sus complementos: "la unión y la armonía" y "la disciplina libremente aceptada y el esfuerzo realizado en común", donde dichos complementos son sintagmas nominales con dos núcleos sustantivos, respectivamente, "unión" y

[20] Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, *El Grillo*, Año XI, N° 57, 1966.

"armonía" y "disciplina" y "esfuerzo". El efecto poético es claro, así como la opacidad que instala y que requiere la actividad interpretativa del interlocutor, lo que no ocurre cuando el lenguaje sencillamente da cuenta de un estado de cosas.

El lenguaje no se retira, sino que se hace presente como "mediación" problemática cuyo efecto principal es la realidad misma. Y esta manera de situar el lenguaje en un primer plano (no como etiquetaje del mundo) supone un concepto de sujeto y un concepto de educación densos, que se dan de bruces con los supuestos en el texto del *Libro de Ciencias Sociales de 5° año*. Podríamos decir que, en cada caso, hay una ética del lenguaje distinta: en uno, el hablante y el discurso no tienen mayor relevancia, son secundarios respecto de la realidad (el lenguaje funciona como un "reflejo" de la realidad); en otro, el hablante y el discurso constituyen el centro de la cuestión, el lenguaje es la condición de posibilidad de la realidad, de lo político y de lo social.

Esta manera de "presentarse" del lenguaje no es exclusiva de la revista *El Grillo*[21]; también se puede observar en un libro de texto escolar de historia, *Lecturas de Historia Nacional* (1968), también del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal. Baste el siguiente pasaje para verificarlo:

> Contar a un niño del Uruguay que hubo un hombre entre los hombres, que tuvo conducta tan llena de perfección, amor tan puro a su tierra, capacidad de coraje tan encendida y tan generosa voluntad del olvido para consigo mismo; decirles todo lo que nos dio y todo lo que le debemos, es ya una forma pura y alta del conocimiento, pero acercárselo en su envoltura corporal idealizada, traerles a los ojos su contorno físico con su contenido espiritual, darles lo que pudiéramos llamar la memoria de su carne con su carga de alma, es entregárselo doblemente en su humildad humana y en su grandeza heroica [...] (p. 18, escrito por Carlos Rodríguez Pintos[22]).

El texto se comenta solo. No obstante, vale la pena insistir en la diferencia notable en el manejo del lenguaje que hacen los textos de diferentes épocas, en cómo, en un caso, el lenguaje se orienta hacia sí mismo, hacia su propia forma, volviéndose opaco y reclamando interpretación y, en otro caso, opera, fundamentalmente, como una manera de registrar una realidad, una sucesión de acontecimientos históricos existentes como cosas en sí[23].

Independientemente del hecho de que en los casos esgrimidos como ejemplos donde el lenguaje "se hace presente" se puede discutir la existencia de elementos valorativos de diverso tipo, esto es, elementos a través de los cuales el autor pone en escena su perspectiva acerca de aquello de lo que habla, el discurso de este libro de texto y de la revista *El Grillo* presuponen que el lenguaje no es algo que podamos "borrar" para darle la palabra al mundo, para que los hechos hablen por sí mismos. Por el contrario, el trabajo discursivo con-

---

21 Un análisis relativo a la importancia de la revista El Grillo en la enseñanza primaria puede verse en Alma Bolón, "El cuidado de las letras", *Prohibido Pensar. Cuidar/Curar*, Año I, N° 4, 2014, pp. 33-49.

22 Carlos Rodríguez Pintos fue un poeta uruguayo nacido en 1895 y fallecido en 1986.

23 Entiéndase bien que esto nada tiene que ver con una nostalgia por el pasado, con la expresión de un deseo de volver a lo tradicional de otras épocas.

siste, permanentemente, en poner sobre la mesa el hecho de que el lenguaje es el elemento central que da forma a la realidad, que la constituye como una estructura simbólica[24].

Hoy día, nos resultaría difícil pensar en la existencia de libros de texto que hablaran como hablaban los textos de los 60, tanto más cuanto que los libros de texto actuales han ido dejando un espacio cada vez mayor a imágenes de distinto tipo, no siempre vinculadas con lo que se está diciendo. Todo parece apuntar al hecho instalado por la conocida frase "una imagen vale más que mil palabras", como si las imágenes, por sí mismas, tuvieran capacidad explicativa respecto de aquello que muestran. En este sentido, la inclusión de las imágenes no debería ser vista como algo que responde a criterios editoriales vinculados con el volver atractivo cierto material estudiantil (aunque estos criterios funcionan), sino como un fenómeno bastante más complejo e indicativo de cierto estado de la educación: el hecho de que el lenguaje se retira de la operación de decir para "dejarla en manos" de las imágenes.

Así pues, partiendo de la base de que los textos aquí comentados pertenecen a libros o temas de historia, cabría preguntarse cómo funcionan estas imágenes en el interior de dichos libros y en relación con lo estrictamente verbal. A poco de que se miren los libros de texto que se manejan actualmente en Primaria, se podrá advertir que las imágenes apuntan más a mostrar el pasado en cuanto tal, que a tejer, con cierta paciencia, una trama discursiva que requiera una actividad interpretativa por parte del lector. En otras palabras: la inclusión, muchas veces arbitraria, de todo tipo de imágenes (y no solo de imágenes), tiene que ver menos con un trabajo discursivo que exhiba la problematicidad de la realidad, de la construcción de un sentido (siempre objetable, criticable, en nombre del propio lenguaje) que deba ser interpretado y con relación al cual el lector resulta ideológicamente interpelado, que con un juego de mostración, de "traer a la vista" pequeños fragmentos parciales del pasado, como si este pudiera retornar en esas imágenes al margen del discurso, es decir, del sentido, apareciéndosenos como la realidad misma, incluso como lo Real[25] no tocado aun por el lenguaje, como si se tratara un estado de cosas presimbólico señalado por un dedo índice.

La diferencia es la siguiente: podemos entender, como ocurre en los libros de texto referidos, que el lenguaje es del orden de lo indicativo, del orden de lo deíctico: se señala una realidad que está afuera del lenguaje respecto de la cual el propio lenguaje no funciona sino como un conjunto de etiquetas que procuran nombrarla, describirla, en el juego de una relación especular en la que la realidad tiene preeminencia, o podemos entender que el

[24] Sobre este punto, puede verse Slavoj Žižek, *El sublime objeto de la ideología*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2009.

[25] Véase Slavoj Žižek, *Bienvenidos al desierto de lo real*, Madrid, Akal, 2002 y o. cit.

lenguaje es del orden del imperativo, del *fiat lux* bíblico que empuja la realidad a existir, la hace ser[26]. En este sentido, la realidad es el principal efecto del lenguaje.

Ahora bien: si hoy día, como se dijo, nos resulta difícil pensar los libros de texto construidos con un lenguaje como el empleado en los textos de los 60, no es por un problema de criterios editoriales, sino porque ha ocurrido una pequeña catástrofe con el lenguaje que no es sino, al mismo tiempo, una catástrofe con la educación, cierta producción, digamos, de un analfabetismo[27]. Hoy no se pueden leer libros de texto con un lenguaje que se haga presente en términos poéticos, esto es, llamando la atención sobre su forma, sobre la manera de decir, derramando opacidad en distintos puntos y mostrando que este decir no consiste en un dar cuenta de cierto estado de cosas del mundo como si el lenguaje no fuera otra cosa que un calco de la realidad, una entidad de segundo orden, completamente aproblemática y transparente cuya finalidad es estrictamente la comunicación, signifique esto lo que signifique.

Pero entiéndase bien: ese "no se pueden leer" no tiene que ver con cierta manera elemental de concebir la lectura, sino con un hecho dramático que ha trazado una brecha relativamente infranqueable entre el lenguaje y el lector o, en términos generales, entre el lenguaje y el sujeto, como si ambos pertenecieran a órdenes radicalmente distintos: el primero, al orden meramente comunicativo, interactivo, instrumental; el segundo, al orden de los usuarios, de aquellos que mantienen con el lenguaje una relación de exterioridad absoluta. ¿Podría hoy un alumno de quinto o sexto de escuela leer las páginas del libro *Lecturas de Historia Nacional* advirtiendo los juegos de lenguaje construidos, el modo como, por ejemplo, Artigas se nos aparece como la figura no tocada por la historia, por las contingencias que afectan a las personas comunes y corrientes, y desarmando algunos de los procedimientos lingüísticos que producen ese efecto? ¿Podría un alumno de estas clases entender la dimensión poética del lenguaje puesta en funcionamiento, el modo como se construye el objeto del decir a partir de un hacer particular con el lenguaje, en contraste con otros tipos de discursos?

La formación docente magisterial uruguaya es muy deficitaria en el área de la lengua, no solo por la cantidad de horas destinadas a la reflexión teórica, sino también por el modo como esta reflexión está planteada: de los cuatro años de la carrera, los últimos dos tiene sendos talleres de lengua que se ocupan de las cuestiones prácticas que ligan la enseñanza de la lengua en la escuela por parte de los estudiantes de magisterio con sus necesidades teóricas fragmentariamente consideradas. En este sentido, lo cuantitativo no hace otra cosa que limitar profundamente lo cualitativo, los temas que se proponen como contenidos de los

---

26 Véase Giorgio Agamben, "¿Qué es una orden?", en *Teología y lenguaje. Del poder de Dios al juego de los niños*, Buenos Aires, Las cuarenta, 2012, pp. 49-68.

27 Véase lo que dicen Gustavo Espinosa en "Episodios recientes de la analfabetización del Uruguay", *Prohibido Pensar. Revista de ensayos. Educación*, Año II, N° 1, 2015, pp. 51-61, y Alma Bolón, "Tres logros del iletrismo", en Óscar Larroca (comp.), *...Luego existen. Trece intelectuales uruguayos de hoy*, Montevideo, Organización Cultural Cisplatina, 2013, pp. 43-56.

cursos de Lengua I y Lengua II. Difícilmente se obtengan mejores resultados educativos en lengua con una formación docente en esta área como la que existe hoy día. Tampoco puede esperarse un cambio positivo con la formación en servicio que ofrece el CEIP, cuya solidez teórica es por lo menos objetable, aplicación de un "modelo didáctico" que bien puede entenderse como parte del problema y no como un camino de solución. Cierta producción bibliográfica exhibe esta falta de solidez, la que produce, concomitantemente, una mezcla de nociones de diverso tipo procedentes de teorías distintas que muchas veces resultan incompatibles[28].

En este contexto, ¿no se prefiere hoy pensar en términos de un lenguaje que diga "las cosas por su nombre", que no se vaya "en vueltas", que no ande con "rodeos innecesarios" para decir lo que quiere decir? ¿No se prefiere la cómoda ilusión de un decir del tipo "al pan, pan, y al vino, vino"?

Hoy el lenguaje parece funcionar estrictamente según la lógica referencial, esto es, de acuerdo con la perspectiva instrumentalista que entiende el lenguaje como una descripción de la realidad, existente por y para sí misma.

Si lo poético (como dimensión creativa del lenguaje, no necesariamente como poesía o literatura) y lo metalingüístico (el lenguaje tomándose a sí mismo como objeto del decir) no figuran en los libros de texto como dos instancias mediante las cuales el lenguaje comparece ante sí mismo (queda en suspensión, se somete a crítica), no hay posibilidad alguna de revertir ciertos problemas que se evidencian en el aprendizaje de la lengua. Como explica Alma Bolón:

> La escasa actividad metalingüística y la consiguiente invisibilización del lenguaje redundan en pobreza interpretativa, en el machaque de lo consabido, en la celebración de lo obvio y pronto para su repetición, sea bajo forma consensual sea con visos escandalizadores. El retiro del lenguaje –su desconsideración activa– redunda también en el exitoso copamiento del saber que realizaron las cifras, los porcentajes, las estadísticas y las gráficas[29].

Se advierte de inmediato, entonces, el estrecho vínculo que existe entre el predominio del discurso económico y médico-militar proferido por ciertas autoridades educativas y del espectro político y el "problema de lenguaje" que, en todos sus niveles, padece la educación uruguaya de hoy, un hoy, por cierto, bastante extendido hacia el pasado. Hay un derrumbe del lenguaje que es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de cierto derrumbe de la educación.

[28] Véase Gabriela Picún Astaldi y Lourdes Pérez Garrido, *Evaluación en lengua. Reflexiones y propuestas*, Montevideo, Camus Ediciones, 2015. Este libro, según mi parecer, es bastante sintomático de la eclecticidad que gobierna la formación en lengua del magisterio uruguayo, eclecticiad que, muchas veces, por no decir siempre, resulta acrítica.

[29] Alma Bolón, *Onetti en la calle*, Montevideo, Amuleto, 2009, p. 12.



Educación Ambiental
Construcción de un nuevo saber

José María Silva[1]

" (.....) No es el tiempo de la arrogancia, urge una humildad que nos permita admitir que ninguno de nosotros sabe cómo ha de proceder la sociedad; la humildad que nos permita escuchar para utilizar los pensamientos de otros; y finalmente, una humildad que no sea, solo una máscara de incompetencia si no que esté dispuesta a medir su competencia sobre la línea para cruzar los límites disciplinarios, criticar y ser criticado y modificar una posición personal a través de la acción de un grupo interdisciplinario.
Éste enfoque global de la bioética es urgente para tratar algunos de los dilemas que vulgarmente tratamos (...) " (V. R. Potter, 1988).

El tema que nos ocupa y nos fuera sugerido, es de tal vastedad que solo podremos abordar aspectos básicos del mismo, a modo de introducción al debate de una herramienta

---

1 Integrante de la Organización Social y Cultural Forjar.

pedagógica cuya construcción recién da los primeros pasos en el campo del conocimiento: la educación ambiental.

La Educación Ambiental es un proceso que consiste en aprender juntos en el desarrollo de una tarea cognitiva o a través de una acción social, movilizar saberes para transformar las realidades socios ambientales, al mismo tiempo que se transforma uno mismo.

El saber ambiental es dinámico, evoluciona con el devenir histórico; el que se encuentra en las bibliotecas es el de ayer, un saber sistematizado y necesario, pero el saber ambiental se construye en la cotidianidad, en las luchas sociales, en la reflexión crítica, en los proyectos alternativos, en la problematización ambiental.

Hay que experimentar el ambiente, contextualizarlo, significarlo.

A diferencia de otras miradas sobre la acción en el ambiente y para el ambiente, el concepto de educador ambiental se visualiza como un eco pedagogo, la acción educativa está considerada como una forma de aprendizaje colectivo, de compromiso social en entender la relación: cultura-ambiente. La mediación educativa se realiza desde siempre con una dimensión bioética global.

El papel de la E.A. en sus dimensiones críticas, ética, política, y la transversal ontológica, tiene que ver con la construcción del ser individual y colectivo.

"*A nivel personal la E.A. apunta a construir una " Identidad " ambiental, un sentido de estar en el mundo, un anclaje en el medio de la vida y a desarrollar una cultura de pertenencia y de compromiso a escala de las comunidades, y luego a nivel de las redes amplias de solidaridad, apunta a inducir las dinámicas sociales que favorecen el enfoque colaborador y crítico de las relaciones socio ambientales y una incumbencia autónoma y creativa de los problemas que se plantean y de los proyectos que emergen* ".[2] La crítica responde al tratamiento riguroso de los asuntos ambientales desde su complejidad.

El rigor es la condición necesaria de legitimidad ciudadana, la tarea no es sencilla puesto que el acceso a la información de calidad es casi inexistente como ilegible para gran parte de la comunidad. La complejidad de lo ambiental incluye la consideración de fenómenos naturales y sociales y dentro de éstos los del conocimiento, los económicos, los políticos, y los ideológicos.

El hecho que se considere la producción de conocimientos de la ciencia como "objetivo "y absolutamente veraz, legitima las acciones depredadoras tecnológicas y productivas.

El conflicto ambiental se genera a partir de la interacción de dos elementos: la cultura y la naturaleza que al ponerse en contacto práctico forman una unidad, por tanto no puede

[2] Lucié Sauvé, IV Encuentro Nacional, Red Nacional de Educación Ambiental para un Desarrollo Humano Sustentable (ReNEA), Montevideo 2012.

investigarse a espaldas de la sociedad humana a la cultura. Sin la acción subjetiva de los seres humanos dicho conflicto no existiría.

Una de las definiciones más frecuentes, es considerar el daño que el hombre provoca con sus acciones productivas en los sistemas naturales;... si el nivel de los conocimientos y tecnologías alcanzados por la humanidad fuesen otros, y otros sus modos de vivir y convivir es muy probable que no tendríamos ante nosotros el problema ambiental. Subyace un problema de valores, puesto que las acciones productivas, están basadas en la idea que la naturaleza es objeto de apropiación y dominio y de todas las posibles relaciones humanas con la misma, ha predominado la relación instrumental que la reduce a recurso económico, medio para la satisfacción de necesidades humanas; desde este enfoque lo ambiental no es un problema de la relación del hombre con la naturaleza, es ante todo un problema de relación del hombre consigo mismo. El mundo cultural de un tipo de hombre histórico ha producido este problema ambiental y lo reproduce cada día, nada vale que intentemos dotarnos de saberes sobre la dinámica de la naturaleza y los desajustes que nuestros modelos productivos en ella provoca, si no nos planteamos como asunto central la consideración de los límites culturales de éste sujeto provocador del daño ambiental.

Cuando el ambiente se piensa desde una óptica dicotómica en relación con otro externo, la naturaleza, la sociedad, el individuo, el entorno artificial, se presupone que pueden encontrarse soluciones respectivas, en el conocimiento científico técnico y que esto enmendaría el daño causado sobre el "otro" a modo de restablecimiento o restauración; se piensa entonces que los humanos podrían convivir en un entorno natural conservado recuperado, etc. Se presume o idealiza que si por el contrario, se continúan cometiendo errores utilizando tecnologías inadecuadas obsoletas los desequilibrios y el problema ambiental aumentarían a tal punto que colapsaría la vida conocida en el planeta. Se gestiona entonces la producción de nuevos paradigmas de conocimientos científico y se trabaja para recuperar lo afectado e introducir cambios parciales que modifiquen el estado de las cosas como: reglamentaciones, leyes, o añadidos de dimensión ambiental a los proyectos inversionistas, etc.

Lo ambiental surgió en el horizonte científico como asunto de una disciplina en particular, la ecología, y con la estrechez de solucionar determinados problemas específicos y solucionarlos satisfactoriamente, luego rebasó sus límites y se extendió a los dominios de la economía, la sociología, la ciencia política, y luego trascendió para convertirse en Política, desencadenar movimientos populares y organizar grupos sociales.

Lo holístico apareció en la comprensión del problema ambiental en la medida que las respuestas parciales científico técnicas resultaban insuficientes, las personas involucradas en el movimiento ambientalista lo hacían impulsadas por afectaciones inmediatas provocadas a su propia vida.

La preocupación por lo ambiental era conducida por la percepción de pérdida personal, esta posición de preocupación por el ambiente por una situación humana en general, y en específico la propia de los individuos involucrados fue conceptualizada como " ecología

superficial "; desde el punto de vista ético, la naturaleza continúa siendo un medio para alcanzar un fin, sin ser en modo alguno finalidad en sí misma, en oposición se planteó la necesidad de avanzar hacia una postura social de "ecología profunda"[3] que colocase a la naturaleza en el centro de atención, el desarrollo de un movimiento ambientalista radical, la ecología profunda y la crítica al antropocentrismo de la ecología superficial se convirtieron en debates recurrentes ambientales y de ética desde la última mitad del siglo XX a nuestros días. El holismo ambientalista en la sociedad contemporánea reconsidera la oposición sociedad-naturaleza, con la comprensión ambiental como intrínseco al sistema de relación sociedad -naturaleza como un todo, donde las relaciones sociales desencadenan desde lo subjetivo con el hecho cultural involucrado; el uno y lo otro no están separados y no pueden separarse, es posible suponer soluciones a partir de la producción de conocimiento científico, saber -valores, como parte de la interacción práctica del y en el entorno como desarrollo mismo de la vida. Este es un punto muy sensible ya que no se trata de restablecer equilibrios, encontrar tecnologías mejores, para estados de futuros "sustentables".

Ha de cambiar el modo social actual de producción del entorno y no solamente cambiar paradigmas tecnológicos o sistemas productivos. El problema es real hay un daño tecnológico y productivo a los sistemas naturales y a la biosfera en su conjunto, existe de hecho una exteriorización del daño hacia el otro natural, pero esa exteriorización ese daño real, es posible no porque existan diversas tecnologías, sistemas productivos o acciones humanas depredadoras. Ellas son efectivamente depredadoras, pero existen porque emanan de un modo cultural de relación entre lo humano y lo natural, que es primeramente conceptual y que después se traduce en conocimientos científicos, tecnologías y acciones productivas que degradan a la naturaleza indiscriminadamente.

El modo social actual de relación con la naturaleza consiste en la producción de entorno destruido, o en la producción destructiva del entorno, a eso hemos llamado hasta hoy problema ambiental. Desde esta perspectiva, es un problema de cultura donde los componentes cognitivo y social son lo primero que debe desentrañarse.[4]

El problema ambiental no es otra cosa que la construcción de vida social cuya producción destruye las bases de su propia vida.

En relación con el problema ambiental, la construcción de modelos de desarrollo desde la economía ha conducido a la sobredimensión del valor económico que se ha ubicado por encima de otros valores, a la instauración de un modelo unificador de desarrollo y a la fundamentación de una ideología dominante que se manifiesta como industrialismo y consumismo, lo que no se puede expresar en valor económico tiende a ser menospreciado como valor o simplemente se excluye de la relación valorativa.

[3] Naess, Arné "Ecología Profunda", 1968.

[4] Lucie Sauvé, IV ReNEA, Montevideo, octubre 2012.

El concepto de desarrollo humano sustentable pone acento en la sustentabilidad integral del buen vivir individual y comunitario en armonía con la naturaleza. En este marco la sustentabilidad económica, ecológica, social, política y cultural emerge de un complejo entramado de interrelaciones entre los sistemas naturales y sociales.[5] La educación ambiental es una herramienta pedagógica, ética y política orientada a la construcción de valores, conocimientos y aptitudes que posibiliten transitar hacia un desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida basada en la equidad y la justicia social y el respeto por la diversidad biológica y cultural. La E.A impulsa la construcción de un saber ambiental que rescate, y proponga modos apropiados de relación entre la sociedad y la naturaleza contextualizada en cada territorio, desde una perspectiva que va desde lo local hasta lo global en uno y otro sentido. En síntesis, la E.A. para un desarrollo humano sustentable implica un compromiso ético, político y social en un tiempo y un espacio determinados con la formación de ciudadanos comprometidos y capacitados para participar democráticamente en la toma de decisiones y la ejecución de acciones tendientes a un desarrollo socialmente equitativo, solidario y equilibrado entre las necesidades humanas y el cuidado del ambiente. Por sus características se trata de un proceso de formación continua que involucra a todos los actores sociales y tiene lugar en ámbitos formales y no formales, conlleva una pedagogía nutrida de la Educación Popular en que los aprendizajes se forjan a partir de la experiencia de los sujetos del proceso educativo en su medio cotidiano y propone una visión comprensiva de la génesis histórica, sus características y sus potenciales biofísicos, económicos, sociales y culturales.

El nuevo saber de unificación se expresa en la superación del reduccionismo como instrumento metodológico privilegiado en la ciencia disciplinaria, la búsqueda de un método de pensamiento nuevo, el avance hacia la comprensión de los objetos del mundo como sistemas o entidades complejas, irreductibles de ser agotadas; la superación de la idea del objeto dado que paulatinamente está siendo sustituida por la noción de virtualidad del objeto de investigación; la tendencia a comprender de una manera nueva los ”objetos” del mundo y la naturaleza como totalidad; la comprensión de la artificialidad del mundo humano y sus construcciones cognitivas; el cuestionamiento de la visión rígida entre las ciencias naturales y sociales; la transdisciplinaridad creciente, la consideración de la subjetividad en el análisis de la objetividad. El nuevo saber se expresa también como unificación de lo cognitivo y lo valorativo del conocimiento científico, en la proyección de una visión del mundo desde la perspectiva integral del ser humano como entidad cultural y no de un sujeto trascendente carente de valores.[6]

La visión de lo ético como reflexión y regulación de lo humano de espaldas al mundo natural, sino de frente a la naturaleza, al considerarla parte de una totalidad integrada; la constatación de la necesidad de integrar ética y ciencia en un sistema de conocimiento

5 Plan Nacional de Educación Ambiental, PLANEA, Durazno, julio 2014.
6 Delgado Díaz, Carlos “ Hacia un nuevo saber”, 2007.

y valor orientado al futuro, a la supervivencia de la especie humana donde se tomen en cuenta las consecuencias a largo plazo; la superación de la sobrevaloración de la cultura científico técnica por encima de la humanística y la búsqueda de la unificación de ambas, la comprensión del saber científico como dotado de valores; la atención holista a la ciencia y la consideración de sus límites cuando se la entiende como productora de conocimientos al margen de los valores; la búsqueda de una nueva ética que tenga en su centro la vida en sentido más amplio, una ética ecológica que integre: la orientación hacia la superación de la intolerancia cultural a la diversidad de los entornos humanos y naturales, la reconciliación de la moral y la cognición como acto único de atribución de valor, la consideración de la cultura y la superación de los ideales de simplificación del mundo y la vida. La superación de las nociones tradicionales de superioridad humana basadas en el conocimiento científico, el rescate de la persona y la integración de su mundo social y natural.

"Si nuestra ética llegare a progresar paralelamente a los poderes que nos da la ciencia; la humanidad cambiaria de raíz; en lo que hoy parece su condenación definitiva" (Clemente Estable).

A ocho años de la ley de migración: viejos reclamos y nuevos desafíos

Valeria España[1]

La primera legislación en Uruguay en materia migratoria fue la Ley 2.096 adoptada en 1890. Dicha norma, al tiempo que buscaba aumentar la inmigración en el país, establecía una abierta restricción para los migrantes no deseados en aquella época: "*Enfermos de mal contagioso*", "*mendigos*" e "*individuos que por vicio orgánico o defecto físico [fueran] absolutamente inhábiles para el trabajo, [...] la inmigración asiática y africana y la de los individuos conocidos con el nombre de zíngaros o bohemios*"[2].

Si bien en el año 2008 tras la promulgación de la ley 18.250 fue posible transitar de una normativa de control policial, abiertamente discriminatoria, a un texto más ambicioso que reconoció por primera vez el derecho a migrar, la constitución vigente aún conserva el espíritu de la ley migratoria que regía hace 126 años. El artículo 37 del texto constitucional establece:

"*La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad*".

Por su abierto carácter discriminatorio el 31 de agosto de este año dicho párrafo fue motivo de observación internacional por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[3] solicitando su derogación.

---

[1] Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México, es Magister en Derechos humanos y Políticas Públicas en la Universidad Nacional de Lanús en Buenos Aires, Argentina y realiza sus estudios de doctorado en la misma universidad. Trabaja desde distintos espacios y plataformas por la visibilización, defensa y promoción de los derechos fundamentales a través de la coordinación de talleres, charlas, encuentros y acciones de incidencia judicial y política.

[2] Acerenza, Sylvia "Los siriolibaneses y la Ley de 1890: El racismo como ordenador de la política inmigratoria", 2004. Disponible en: http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/anuario2004/articulo04_04.pdf

[3] *"Al Comité le preocupa que distintas leyes del Estado parte, en particular los artículos 37 y 80 de la Constitución de la República del Uruguay (....) están en contradicción con la Convención y discriminan y restringen la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. En consonancia con el artículo 12 de la Convención y su observación general No 1 (2014), el Comité recomienda al Estado parte que derogue toda disposición legal que limite parcial o totalmente la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y adopte medidas concretas para establecer un modelo de sistema de apoyo al proceso de toma de decisiones que respete la autonomía, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad que reemplace las formas de sustitución en la toma de decisiones"* Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fURY%2fCO&Lang=en

Lo que no señaló el Comité es que esta mirada, utilitaria y discriminatoria, determina una perspectiva restrictiva sobre el imaginario que nuestra carta fundacional tiene respecto a la migración.

La impronta discriminatoria contenida en nuestra constitución plantea severas dificultades para que las personas residentes en el país, pero no nacidas en el territorio nacional y sin vínculos filiales con nacionales, puedan aspirar al goce y ejercicio de iguales derechos que el resto de la ciudadanía.

La ciudadanía como un concepto más amplio en términos de acceso a derechos no ha sido discutido todavía ni incluido en la agenda por parte de las organizaciones de derechos humanos ni por el amplio espectro político.

En virtud de su origen nacional, aproximadamente un dos porciento de la población que habita el país[4] no pueda gozar de iguales derechos que el resto de la comunidad. Esto constituye una esfera de exclusión que históricamente ha sido legitimada y naturalizada.

Sumado a lo anterior, a pesar de los sueños de integración regional, los "rostros de la migración" alejados de la estética "pretendidamente dominante", es decir los no europeos, el fenotipo no blanco, son quienes enfrenten mayores dificultades para insertarse en el país, desnudando así el racismo estructural de nuestra sociedad.

La construcción negativa de la inmigración (esto es, la asociación de la inmigración con la inminencia de ciertas amenazas) tiene impacto en un doble sentido, ya que el miedo del inmigrante y el miedo al inmigrante se construyen mutuamente, contribuyendo a situaciones tales como la guetización y la exclusión. La definición política del control de flujos migratorios no deseados a través de la imposición de visas retroalimenta esta perspectiva.

Un ejemplo de ello fue la exigencia de visa para el ingreso a ciudadanos y ciudadanas de la República Dominicana en el año 2014, en virtud de la posible existencia de una red criminal dedicada al tráfico y la trata de personas con fines de explotación sexual.

Este mecanismo de control migratorio, en tanto política de restricción agrava la situación de vulnerabilidad de los inmigrantes, justamente porque es en las zonas de exclusión e ilegalidad donde las organizaciones criminales captan más víctimas, especialmente aquellas personas que ya sufren diversas discriminaciones por razones de sexo, edad, pertenencia étnico- racial, identidad y orientación sexual.

El flagelo de la trata y el tráfico de personas trasciende la regulación migratoria. Como muestra la experiencia de diversos países, incluidos Argentina y Brasil, los controles de esta naturaleza sólo contribuyen a la estigmatización y a la generalización del miedo a la inmigración.

[4] Según el Informe Migración en las Américas (SICREMI 2015) para el año 2013 Uruguay albergaba a 74 mil inmigrantes, los cuales representan el 2.2% de la población total. Capítulo Uruguay, p. 128. Disponible en: https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPANISH.pdf

En esta configuración de estereotipos los medios de comunicación juegan un rol fundamental, contribuyendo en la construcción de imaginarios en los que la migración aparece como un problema y una posible amenaza para la seguridad nacional.

Entre la narrativa oficial y el derecho a migrar

En los últimos años, tras la aprobación de la ley 18.250 los pasos más importantes en materia migratoria han sido la implementación del Plan de Respuesta Rápida, la Ley 19.254 -que busca facilitar la residencia para el caso de familiares de uruguayos y ciudadanos del Mercosur y Asociados- (2014) y el Documento Marco de Política Migratoria (2016).

Si bien la narrativa oficial los coloca como logros indiscutidos de la actual gestión en materia migratoria, la intención de este apartado será hacer una revisión crítica sobre las dificultades vinculadas a su aplicación tomando en cuenta testimonios y experiencias de la propia población migrante.

Plan de Respuesta Rápida y Acuerdo de Residencia MERCOSUR

La aprobación de la Ley 19.254 implicó para efectos de regularización (de la permanencia en el país) que los contingentes migratorios se dividieran en dos: por un lado, la población prevista en dicha ley (familiares de uruguayos y ciudadanos del Mercosur y Asociados); por otro, la población originaria del resto de los países, quienes tienen que gestionar sus trámites de regularización ante la Dirección Nacional de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior.

En el marco de esta ley, todos los trámites de la "población prioritaria" pasaron a la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y están a cargo específicamente de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación. Si bien la ley establece que el MRE debe expedirse sobre el otorgamiento de la residencia solicitada en un plazo no mayor a 30 días hábiles, la fecha de audiencia para el inicio del trámite es mayor a seis meses[5].

Por otra parte, esta nueva disposición no se armonizó con el Plan de Respuesta Rápida, el cual fue un programa diseñado con la intención de acelerar los trámites para la obtención de la cédula provisoria para las personas migrantes; "*todo extranjero que desee gestionar su Residencia Legal en el país, presentando los requisitos (exigidos) podrá iniciar su trámite y en ese mismo acto se le otorgará un certificado migratorio para tramitar la cédula de identidad provisoria ante la Dirección Nacional de Identificación Civil*"[6].

Esto significa que familiares de uruguayos y ciudadanos de la región, la "población prioritaria" de la política migratoria, paradójicamente, tardan más en obtener la cédula de

[5] La audiencia de las personas llegadas en agosto del 2016 ya fueron programadas para el 2017.
[6] Cfr. https://tramites.gub.uy/ampliados?id=2597

identidad que el resto de los extranjeros que tengan pretensiones de radicarse en Uruguay ya que no pueden tramitar su cédula hasta la fecha de audiencia.

El Plan de Respuesta Rápida fue una importante apuesta que sin duda facilitó a algunos migrantes la obtención de la cédula provisoria. No obstante lo anterior, es necesario mencionar que dicho plan no representó ningún cambio estructural en los mecanismos de estudio y tramitación de residencias (temporales o permanentes) de migrantes a cargo la Dirección Nacional de Migraciones. El trámite puede demorar años y la mayoría de las personas tienen que renovar su cédula provisoria varias veces antes de contar con la definitiva. Otros tantos dan por terminada su experiencia migratoria en Uruguay antes de que su expediente de residencia vea la luz.

Hacia una Política Inmigratoria

La ley 18.250 supuso la creación de la Junta Nacional de Migraciones, órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo (Integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social), y del Consejo Consultivo Asesor (CCAM), conformado por organizaciones sociales vinculadas con la temática.

El 24 de agosto de este año, a ocho años de la aprobación de la ley, la Junta Nacional de Migraciones aprobó el "Documento marco de la Política Migratoria en Uruguay" y cinco días más tarde fue homologado por el Poder Ejecutivo mediante la resolución 576/016.

Este documento es un importante paso en el cumplimiento de la recomendación realizada en el 2014 por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en la cual se instaba al Estado a la elaboración de una *política pública integral en materia migratoria*[7].

Sin embargo en la elaboración y revisión de este documento no fueron implementados mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil ni se involucraron a otros organismos de relevancia que pudieran hacer aportes técnicos como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) o la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

[7] "El Comité alienta al Estado parte en la elaboración de una política pública integral en materia migratoria conforme con las normas internacionales de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares y de conformidad con la Convención" Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares disponible en: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsjjHsBZ54Btcr8s4HUweG4shdYvPNVAg9rsB%2B%2B2LbFL6vlSqjEG1w%2B7h%2FgAagY740Vzaupy4gMAVXlRWhneDug3sCEB4npJSiyPuLL41wy4f

El documento de 35 carillas establece 7 principios generales que orientan y rigen dicha política y pone foco en 4 políticas hacia una gobernanza integral del tema migratorio: Política de Retención, de Retorno, de Vinculación e Inmigratoria.

En términos generales la población prioritaria de dicho documento son los uruguayos (ya sea por filiación o por lugar de nacimiento), uruguayos que vivan en el exterior (Política de Vinculación) que hayan emigrado y regresado al país (Política de Retorno) y/o aquellos nacionales más calificados que potencialmente pueden emigrar (Política de Retención). Sólo tres carillas hacen referencia a la población inmigrante (Política Inmigratoria).

Este documento puso en evidencia que el enfoque que prevalece a nivel nacional sigue sin priorizar los aspectos que obedecen a una política inmigratoria y no incluye aspectos vinculados a las condiciones de permanencia que viven inmigrantes y refugiados en nuestro país.

El Ejecutivo homologó un documento que afirma que "*en la última década el Uruguay ha desarrollado una política migratoria que lo ha posicionado a la vanguardia de la región y el mundo*" cuyo énfasis esta en "*los compatriotas*" y -paradójicamente – en el "derecho *a no migrar*", pero no aborda los temas medulares que hacen, por ahora, imposible pensar al Uruguay como un país institucionalmente preparado para recibir migrantes.

Migrantes en Montevideo

Tal como ha sido documentado en los informes de SERPAJ de los últimos años[8], ante la ausencia de políticas claras, la vulneración de los derechos básicos y las prácticas discriminatorias contra población migrante son cotidianas y muchas veces no son denunciadas. Algunos de los casos han sido consignados en la prensa mediante testimonios pero no han tenido como resultado respuestas, decisiones o acciones políticas concretas.

En cuanto al derecho a la vivienda, han sido detectados casos vinculados a abusos en pensiones y desalojos masivos de población migrante.

En estos casos, a los problemas generales de ineficiencia judicial, se agregan respuestas arbitrarias o discriminatorias por parte de las autoridades gubernamentales, falta de asistencia legal gratuita y comprometida, indiferencia y desconocimiento de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, dispersión de esfuerzos, falta de coordinación entre las agencias gubernamentales encargadas de brindar soluciones y ausencia de pensamiento estratégico para optimizar los recursos.

Hasta el momento no se han tomado medidas para regular los precios abusivos y condiciones humillantes impuestas por pensiones en el Centro y Ciudad Vieja.

[8] Ver Informes SERPAJ 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2015. Disponibles en: http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/category/2-inf-serpaj

A partir de la documentación de casos de vulneración del derecho a la vivienda, en el que han estado involucradas personas migrantes, como es el caso del Edificio Royal o "la Quinta", es necesario generar los mecanismos que permitan reforzar el rol del Estado como garante de protección de los derechos fundamentales, a fin de que tome medidas urgentes para reducir las situaciones de vulnerabilidad asociadas con la ausencia de lugares adecuados para que la población migrante pueda vivir. Asimismo, es necesario discutir sobre el diseño de un protocolo de actuación en casos de desalojo de predios e inmuebles ocupados, a fin de prevenir posibles abusos y atropellos por parte de la policía a la población involucrada.

Por otro lado, tampoco se han tomado los recaudos necesarios para afrontar y frenar prácticas sistemáticas de precarización laboral, aplicadas por particulares y que en algunos casos involucra a servicios "tercerizados" contratados por el propio Estado.

A pesar de haber sido constatada la explotación de migrantes que se desempeñan como trabajadoras domésticas[9], sigue sin implementarse un protocolo que garantice el éxito de las inspecciones en lugares de trabajo donde se presuponga que existe algún abuso, como por ejemplo alguna medida para que esas trabajadoras no tengan que responder las preguntas de la inspección en presencia de quienes las emplean.

Tampoco se tomaron acciones para garantizar que los niños y niñas migrantes que no cuenta con cédula de identidad debido a las demoras administrativas en los trámites iniciados ante el MRE, puedan obtener su "ceibalita". Según datos proporcionados por el Plan Ceibal, hasta 2012 era posible asignar una XO a los alumnos "extranjeros" con el documento de otro país. Los requisitos cambiaron con el propósito de "no duplicar la entrega de los equipos" y ahora es condición *sine qua non* tener la cédula de identidad uruguaya.

En estos casos, el Estado termina restringiendo derechos en virtud de sus propias incapacidades.

Otro caso es la vulneración del derecho al trabajo, según se ha documentado, profesionales de diversas áreas, han sido destituidos de sus cargos por no contar con credencial cívica, sin que medie una justificación o motivación al respecto.

En el caso del sistema de salud, no se han adaptado los registros del Fonasa a la realidad de los trabajadores migrantes ni se han tomado los recaudos necesarios para garantizar el derecho a la información como garantía de inclusión. Un ejemplo de ello se da cuando una persona que se afilia debe indicar el número de las personas que dependen de ella, en ocasiones por desconocimiento se declara el total de dependientes sin saber que pagará por todos, aunque algunos residan en el exterior.

[9] Ver España, Valeria, "Género y migración: el caso de las trabajadoras domésticas bolivianas", en: *Derechos Humanos en el Uruguay*, SERPAJ 2012.

Otro aspecto que es posible identificar es que la frontera invisible del progresismo legislativo sigue siendo la condición de extranjero.

Un ejemplo de ello es que en el caso de las personas migrantes trans, su identidad de género no es respetada en ninguno de los recorridos institucionales que hacen para regular su situación migratoria. Los casos de los cuales tomamos conocimiento señalan que cuando le dieron la cédula de identidad en la Dirección Nacional de Identificación Civil gritaron el nombre con el cual a estas personas las registraron sus padres.

Esta invisibilización muestra las dificultades existentes para trabajar la interseccionalidad desde los distintos espacios gubernamentales.

¿Cómo se interpretan de forma transversal leyes que abordan distintos temas pero que se complementan? ¿Cómo se garantiza "*el reconocimiento del derecho a migrar y el acceso a iguales derechos sin distinción alguna*" consignado en la ley 18.250 y "*el derecho al libre desarrollo de (la) personalidad conforme a (la) propia identidad de género, con independencia de cuál sea su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro*" que contempla la ley 18.620[10]?

Las acciones asumidas por el Estado con respecto a las personas migrantes no constituyen una política inclusiva, sino un sistema de clasificación administrativa, de seguridad y control: básicamente, otorgar documentos de identidad y residencia temporal, y evitar flujos migratorios no deseados a través de la imposición de visas y otros controles.

Hasta el momento la apuesta por garantizar los derechos de la población migrante ha sido insuficiente.

Más allá del reconocimiento

Del otro lado del mundo se desata la peor crisis humanitaria de nuestra generación. Los refugiados sirios en todo el globo superan la población total de nuestro país, pero la forma de atender las consecuencias humanas de estos acontecimientos, cuando llegan a nuestro territorio, es mediante una mirada miope y con apego al "orden local" más estricto.

En junio de este año, tan sólo en el abordaje de un caso -que involucraba a tres personas- la capacidad institucional se vio desbordada.

Dos adultos y un niño que huían de la guerra llegaron a Uruguay, Y.A.M.A.R, M.H y M.A.A.R., originarios de un país pulverizado, en tránsito a su destino final, fueron detenidos en el aeropuerto de Carrasco por la portación de documentación falsa.

El 16 de junio ingresaron en la frontera con Brasil, país en el que aparentemente vivieron más de dos años. El calvario en Uruguay comenzó en el aeropuerto, cuando estaban

[10] *"Ley del derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios"*. Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1382558.htm

a punto de abordar un vuelo con destino a Alemania fueron interceptados por miembros de la tripulación de Air France, mientras que los funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones advirtieron -quizá por protocolo o por prácticas institucionales- que por la portación de documentación apócrifa era necesario remitirlos a la Justicia. Fueron separados: el niño remitido al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y los adultos encarcelados, luego fueron liberados tras el pago de una fianza.

Según consignó la prensa, después de dos meses, los hombres pudieron reencontrarse con el niño. Algunos dieron por cerrado el tema y no hubo ni un solo pronunciamiento oficial sobre el manejo torpe y lesivo de los derechos de personas, sujetas a la protección internacional.

En este tipo de casos, Europa, que extiende sus barreras territoriales más allá de sus límites geográficos, generalmente dispone de centros de detención de migrantes o solicitantes de asilo que "albergan" a cientos de seres que sin documentos o "referencias oficiales" sufren la abstracta desnudez de ser tan sólo seres humanos.

El Estado uruguayo, o por los menos los últimos tres gobiernos, discursivamente se han distanciado de esas lógicas. Política y jurídicamente no existe consonancia con aquellas prácticas; sin embargo, los dispositivos institucionales son deficitarios y no se adecuan a la normativa nacional e internacional vigente. La improvisación en el caso a caso prevalece.

Esta vez, por ejemplo, la suerte de los sirios se resolvió en un juzgado. El doctor Fernando Valerio, representante del Ministerio Público y Fiscal, solicitó el procesamiento con prisión de los dos indagados. La defensora de oficio de ambos, la doctora Sandra Cardozo, ante la requisitoria "nada expresó". En consonancia con sus antiguos fallos, la magistrada actuante, Adriana Graziuzo -su nombre se asocia con la aplicación de la Ley de Vagancia de 1941-, definió una medida ejemplarizante. "*Atendiendo a la gravedad de los hechos", ordenó la prisión preventiva de ambos imputados. Tras el procesamiento, otra jueza determinó la internación del niño en el INAU*".

En estos casos, las Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de sujetos de protección internacional es contundente: la detención es inherentemente indeseable[11]. La Convención sobre los Derechos del Niño, por su parte, ratificada por Uruguay el 28 de setiembre de 1990, prevé como parte del régimen de protección integral de la infancia, aplicable en estos casos, la obligación de prevenir la separación familiar y preservar su unidad.

La Opinión Consultiva Nº 21 (OC-21/14) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), es uno de los pronunciamientos más relevantes que existen en materia de protección de niños en contextos de migración. Justamente fue Uruguay, junto con

[11] Cfr. http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244

Argentina, Brasil y Paraguay, uno de los estados que solicitaron este pronunciamiento en 2011. La CoIDH se pronunció en 2014, estableciendo en la OC-21/14 una guía de interpretación de los tratados internacionales y de la jurisprudencia existente, tanto en materia de niñez como de derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

En relación con la separación de un niño de su familia, de conformidad a los tratados internacionales ratificados por Uruguay, señaló: "*Cuando el interés superior de la niña o del niño exige el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de no privación de libertad se extiende a sus progenitores y obliga a las autoridades a optar por medidas alternativas a la detención para la familia y que a su vez sean adecuadas a las necesidades de las niñas y los niños*"[12].

Sin embargo, ni la Comisión de Refugiados (CORE) ni la Junta Nacional de Migraciones (JNM) contaban con las condiciones materiales y humanas para dar respuestas "institucionales" efectivas que lograran mitigar los efectos de la intervención judicial.

Un nuevo horizonte

Lamentablemente en nuestro país todavía no logran articularse los esfuerzos interinstitucionales con la precisión que ameritan los contextos actuales de movilidad humana. Por el momento no existen acciones que permitan superar la improvisación y garantizar una política estatal que incorpore una perspectiva amplia de derechos humanos en materia de migración y refugio.

Los desafíos que plantea la definición de una política migratoria son múltiples. Hasta ahora existen únicamente esfuerzos aislados y fragmentarios.

En un escenario local donde se vive una situación demográfica de envejecimiento y bajas tasas de natalidad, cuyo contexto global esta marcado por una fuerte crisis alimentaria y ambiental estrechamente vinculadas a la sobrepoblación, parecería sensato que más que hablar de políticas de natalidad debatiéramos seriamente sobre la construcción de un política migratoria que este acompañada de un proceso de inclusión e integración más amplio.

Las acciones políticas en torno a este tema parten de la buena voluntad pero con una alta dosis de ingenuidad y falta de concreción que han derivado en la negligencia. El documento marco de la política migratoria, aprobado recientemente, no sólo muestra una perspectiva conservadora entorno a los desafíos que plantea la movilidad humana en el siglo XXI sino que también serias dificultades por parte del gobierno para la articulación entre distintos sectores como la academia y organizaciones sociales.

Mientras no exista una integración igualitaria el reconocimiento del derecho a migrar será una aspiración inconclusa.

[12] Cfr http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1

En primer lugar es necesario reconocer que las personas migrantes no gozan de igualdad jurídica. La Constitución, la carta fundacional, la hoja de ruta de nuestra democracia, permite que diariamente se justifiquen jurídicamente situaciones de discriminación y exclusión.

La ciudadanía es todavía un estatus difícil de alcanzar para muchos migrantes.

Si bien es cierto que la plena satisfacción de las necesidades básicas de muchos migrantes sigue siendo un tema fundamental resulta necesario reflexionar en torno a la relación existente entre la exclusión del acceso pleno a los derechos civiles y políticos de esta población y su silenciamiento en la vida pública.

Jurídicamente, la condición de ciudadanos, está determinada para ciudadanos naturales por el origen del nacimiento (*ius soli*) y por la filiación (*ius sanguini*), y en el caso de ciudadanos legales por el tiempo de permanencia y "conducta" en el territorio, atado en ambos casos a la adscripción territorial.

La apuesta para pensar una ciudadanía en términos mucho más amplios, implica visibilizar a las personas migrantes como sujetos políticos.

Quizá un desafío es que la Ronda Cívica por el Voto en el Exterior y otros movimientos vinculados a la defensa de los derechos humanos, incorporen a sus demandas el acceso a los derechos civiles y políticos por parte de las personas inmigrantes, como precondición al acceso de otros derechos y a su reconocimiento como miembros plenos de la comunidad política de la cual forman parte.

Corte Electoral barre bajo la alfombra ilegalidades de los partidos políticos Violación de la ley en el financiamiento de campañas

Equipo de Sudestada [1]

La Corte Electoral es en esencia un órgano político. Pero en ciertas circunstancias deja al descubierto su condición corporativa político-partidaria: los contrapesos parecen desaparecer a la hora de analizar ilegalidades, si estas han sido cometidas por todos los partidos políticos a los que responden ministros y ministras de esta institución encargada de controlar el cumplimiento de las leyes electorales.

La tan mentada "transparencia" que aflora en los discursos proselitistas y en los debates muchas veces estridentes de la arena política –con el Parlamento como escenario de contienda por excelencia– se eclipsa con el silencio de los contrincantes en el espacio público, mientras el aparato institucional barre bajo la alfombra el hollín que pueda ensombrecer la imagen de perfecto político uruguayo/perfecta política uruguaya.

Tres meses después de aprobar la ley que regula el financiamiento de campañas electorales (Ley 18.485), los partidos políticos violaron y permitieron que se violara la norma que habían votado.

Poderosas empresas concesionarias de obra pública aportaron dinero para las campañas de los partidos, lo que está prohibido por la ley: la sanción para esta ilegalidad es –además de multas– la prohibición de volver a ser adjudicatarias de licitaciones estatales. Se trata de Puertas del Sur, dirigida por Eduardo y Martín Eurnekian, y de Techint SA, comandada por Paolo Rocca, todos millonarios argentinos que explotan negocios en Uruguay.

Sudestada, un medio especializado en periodismo de investigación, empleó la aplicación "¿Quién paga? La ruta del dinero en la campaña electoral", para confirmar en 2014 que los Eurnekian y la empresa Tenaris Global Service SA –subsidiaria del Grupo Techint–, habían realizado las vedadas donaciones en la campaña electoral de 2009.

De acuerdo a la documentación presentada por los propios partidos ante la Corte Electoral, Eduardo Eurnekian apoyó con 560 mil pesos a la fórmula presidencial del Frente Amplio (FA), mientras que su sobrino Martín también contribuyó a la dupla José Mujica-Danilo Astori con otros 560 mil pesos. Además, donó 416 mil pesos para la fórmula del Partido Nacional (PN), y 53.770 para la del Partido Independiente (PI). También contri-

[1] www.sudestada.com.uy

buyó con el Partido Colorado (PC), pero en este caso lo hizo en beneficio específico del sector Propuesta Batllista, al que le otorgó 200 mil pesos.

Por su parte, Tenaris Global Service SA repartió el dinero en partes iguales entre las dos fórmulas presidenciales con posibilidades de ganar la elección: 416 mil pesos para la del FA y la misma cantidad para la del PN (Lacalle-Larrañaga).

Luego de la elección tanto Puertas del Sur, como Tenaris y Techint fueron beneficiadas con exoneraciones fiscales por decenas de millones de dólares. Y los grupos de Eurnekian y Rocca volvieron a ganar jugosas licitaciones públicas en diversos rubros que les reditúan sustanciosas ganancias. Tras la publicación de Sudestada, la organización Uruguay Transparente presentó una denuncia ante la Corte Electoral que abrió un expediente y dio vista a los partidos políticos, que presentaron sus descargos.

Partidos, personas y empresas

La encargada de responder en nombre del FA –mediante un escrito fechado el 4 de febrero de 2015– fue su entonces presidenta, la actual senadora socialista Mónica Xavier, quien enfatizó que su fuerza política “ha actuado conforme a derecho y con apego a la normativa vigente”. Para sostener esa afirmación se basó en que ninguna de las donaciones recibidas superó las 300 mil Unidades Indexadas, que en ese momento equivalían a 599.970 pesos uruguayos.

Ese hecho, según Xavier, “hace irrelevante analizar si hay empresas concesionarias o adjudicatarias en la lista de contribuyentes, extremo que a nuestro juicio no existe”. Y así la entonces presidenta del FA afirmó que se “ratifica la corrección de procederes de esta fuerza política, lo que así deberá declarar esa Corte, archivando las actuaciones que de oficio se sustancian”.

El FA se remite al Capítulo II, artículo 31 de la Ley 18.485, que señala: “Las donaciones que reciban los partidos políticos o sectores internos o listas de candidatos a efectos de sus campañas electorales no podrán exceder para cada uno de ellos y por cada donante, la cantidad de 300.000 UI (trescientas mil unidades indexadas) y deberán ser siempre nominativas”.

Pero ignora el Capítulo IV, artículo 45, que establece quiénes no pueden donar ni siquiera esa cantidad de dinero: “Los partidos políticos o sus sectores internos o listas de candidatos no podrán aceptar directa o indirectamente (...) contribuciones o donaciones de empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas”.

El presidente del directorio del Partido Nacional, Luis Alberto Heber, le respondió a la Corte Electoral que su colectividad actuó “conforme a derecho y con total apego a la legislación”, una frase casi idéntica a la de su colega frenteamplista. Al igual que Xavier, el senador Heber escribió una carta –fechada el 29 de mayo de 2015- donde centró su argumentación en el monto máximo de las donaciones de las empresas, sin entrar en consideraciones respecto a la calidad de contratistas de obra pública de los donantes.

Este argumento del senador herrerista se contradice con sus manifestaciones en el plenario de la Cámara de Senadores durante la discusión de la ley que regula el financiamiento de los partidos políticos.

Al momento de manifestar su apoyo a la prohibición de las donaciones por parte de las empresas con contratos de obra pública, Heber señaló: "Dentro de las prohibiciones que existen me parece bien que aquellas empresas que por su volumen contratan con el Estado, no puedan contribuir a los partidos políticos, de forma permanente o durante la campaña electoral, cuando tienen concesiones de obra pública. Debemos decirlo claramente y dejarlo expresamente prohibido, a fin de que no surjan suspicacias -ciertas o no- y se terminen generando motivos de enfrentamiento y de rispidez en el sistema político".

Los legisladores José Amorín y Tabaré Viera suscribieron la respuesta del sector Propuesta Batllista del Partido Colorado: centraron su explicación en la donación de 200 mil pesos uruguayos que recibieron de Martín Eurnekian, director de Puerta del Sur, la empresa concesionaria de la obra del Aeropuerto de Carrasco.

"Fue una contribución personal y nominativa de Martín Eurnekian, y no de la empresa con la que se lo vincula familiarmente", señala el escrito fechado el 15 de abril de 2015. Añade que "si la contribución hubiera sido efectuada por la empresa que se trata de involucrar, tampoco habría violado disposición alguna" y cita un inciso del artículo 44 de la Ley 18.485 que permite la recepción de donaciones de empresas concesionarias de servicios públicos, soslayando que la empresa que representa Eurnekian tiene contratos de obra pública, lo cual sí está prohibido por la ley.

El Grupo Eurnekian, que ya desde 1993 era adjudicatario de obra pública a través de la Corporación América, donó "indirectamente" a la campaña, a través de sus principales accionistas, Eduardo y Martín Eurnekian. Y eso está prohibido por la Ley 18.485.

La Corte en su esencia

La Corte Electoral aceptó las explicaciones de los partidos y terminó por archivar la denuncia contra aportes ilegales de los grupos Techint y Eurnekian con argumentos que contradicen la ley, datos oficiales de Presidencia y de las propias empresas involucradas.

El organismo nunca divulgó la decisión de archivar la denuncia –acto que tuvo lugar el 23 de setiembre de 2015 – ni los argumentos de la resolución, a pesar de tratarse de un asunto de notorio interés público y donde está en juego la transparencia del financiamiento de los partidos políticos. El 27 de abril de 2016 Sudestada publicó la resolución.

La Corte había descartado la existencia de violaciones a la ley por parte de los partidos políticos, aceptando los argumentos que estos esgrimieron cuando evacuaron la vista que les fue concedida en el proceso.

El órgano electoral ni siquiera consideró necesario dar vista del expediente a las empresas involucradas, y no analizó las eventuales consecuencias (sanciones) que deberían afrontar las sociedades anónimas de los grupos Techint y Eurnekian.

En este último caso la Corte Electoral argumentó que los partidos recibieron dinero de los "seres humanos" Eduardo y Martín Eurnekian, no de las empresas que conforman el Grupo Eurnekian. Y que eso es legal, a pesar de que los donantes sean los principales accionistas del holding que mantiene varios contratos de obra pública con el Estado.

La corporación no tuvo en cuenta que el artículo 45 de la Ley 18.485 (financiamiento de partidos) prohíbe las donaciones para campaña electoral que se realicen "directa o indirectamente" por sociedades adjudicatarias de obra pública.

Para el caso de Techint, la Corte sostiene que "no ha sido probada ni surge de la prueba recabada" la existencia de "un grupo económico conformado entre Techint y Tenaris Global Services", la subsidiaria que donó el dinero a los partidos.

Sin embargo, el sitio web oficial de Techint publica que Tenaris es una de las empresas del grupo económico junto a otras sociedades. Para ser exactos, el 60,45 por ciento del paquete accionario de Tenaris pertenece a Techint Holdings, grupo al que han sido adjudicadas diversas licitaciones de obra pública.

Por su parte, el Instituto Uruguay XXI, que depende del Poder Ejecutivo y está presidido por el canciller Rodolfo Nin Novoa, reconoce en su página web a Tenaris como "empresa del Grupo Techint".

Corporación política

El artículo 324 de la Constitución establece que la Corte Electoral "se compondrá de nueve titulares" de los cuales cinco "serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad".

"Los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, serán elegidos por la Asamblea General por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional", añade la carta.

Lo cierto es que el mundo político acepta que los nueve ministros votados en el Poder Legislativo están vinculados a los partidos. Y en la actualidad la corporación se conforma con cuatro miembros del Frente Amplio, dos blancos, dos colorados y uno afín al Partido Independiente, es decir de partidos o sectores que recibieron dinero de los grupos Eurnekian y Techint.

Incendio en residencial de adultos mayores: su espacio, nuestra tragedia

El 16 de mayo de 2016 se produjo un incendio en un hogar de adultos mayores situado en la calle Millán esquina Cisplatina. El mismo provocó inicialmente el fallecimiento de siete adultos mayores, de entre 69 y 96 años (cuatro personas por quemaduras directas, dos por lesiones en las vías respiratorias y una por intoxicación). A los pocos días falleció otra persona que estaba internada en el Centro Nacional del Quemado (Cenaque) y ascendió a ocho la cifra de víctimas fatales por el incendio. En el momento en que ocurrió el siniestro solo había una persona a cargo de 17 ancianos.[1]

Según informó La Diaria, "En conferencia de prensa, el director nacional de Salud, Jorge Quian, aseguró que lo "ideal" sería que los locales y la gestión fueran sujetos a inspección antes de que ingresaran los residentes, pero, sin embargo, la realidad es que primero llegan las personas y después se realizan los trámites formales. No tenemos la capacidad de rever dónde se va a poner a los ancianos. No es que con controles se resuelva. Es imposible que se vaya casa por casa controlando si hay ancianos a su cuidado. El MSP va detrás de los hechos, y los hechos son porfiados", sostuvo. La subdirectora de Salud del MSP, Raquel Rosa, agregó que "seguramente hay un subregistro" de las residencias. Además, aclaró que una vez que se inicia el trámite, el Mides y el MSP "acompañan" mientras se espera la habilitación final que da Desarrollo Social.

En este caso, además de carecer de habilitación de Bomberos, la residencia había sido observada en las dos inspecciones por exhibir deficiencias de la planta física.[2] Dos personas responsables del hogar fueron emplazadas por la justicia.

El ministro de Salud Pública, Jorge Basso y el director nacional del Sistema de Cuidados, Julio Bango, comparecieron ante la comisión de Salud de la Cámara de Senadores a raíz del incendio en el hogar.

Desde hace algunos años la competencia de qué ministerio es el responsable de controlar y fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para la habilitación de hogares de adultos mayores ha oscilado entre el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Desde febrero de 2014, pasaron a estar bajo la órbita del MIDES, pero el MSP no se desentendió completamente, porque quedó encargado de la supervisión del área sanitaria de los hogares. Desde el 1º de enero de este año, la situación volvió a cambiar

1 http://www.espectador.com/sociedad/335384/tragedia-en-el-prado-siete-ancianos-murieron-en-incendio-de-residencial
2 http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/tragico/

y, nuevamente, el MSP es el que da la habilitación, pero Desarrollo Social sigue fiscalizando algunas de las prestaciones de los centros.[3]

Según el Censo del 2011, en Uruguay funcionan unos 844 residenciales para ancianos, que tienen 13.817 personas. La mayoría –según declaraciones del Ministerio de Salud– sin habilitación. La subdirectora general de Salud, Raquel Rosas, admite que esas cifras son un subregistro de este tipo de centros, porque "el país se encuentra ante un problema sociosanitario en la atención a personas mayores".[4]

Elena Fonseca, en su columna de Brecha se preguntaba: "Existe la ley 17.066, que fija las condiciones mínimas para que funcionen estos establecimientos, pero quién los controla; y cuando lo hace, ¿qué sanción impone? ¿El cierre? ¿El desalojo?..." Esas preguntas siguen interpelando a las instituciones del Estado y también a la sociedad uruguaya.

3 http://www.elobservador.com.uy/descoordinacion-el-gobierno-deja-la-supervision-hogares-ancianos-zona-gris-n912724

4 http://brecha.com.uy/epoca-dorada/

Las venas abiertas





Oaxaca a Sangre y Fuego ¿Por Siempre?

Anahit Aharonian[1]

"Por alguna razón inconfesable, temprano en la mañana del domingo 19 de junio, a plena luz del día, la comunidad de Nochixtlán en la mixteca oaxaqueña fue elegida como blanco de una operación de guerra no convencional, irregular o asimétrica por mandos de los aparatos de seguridad del Estado Mexicano, con el saldo conocido de once civiles ejecutados de manera arbitraria o sumaria y medio centenar de heridos"[2].

Este hecho no fue inusual ya que forma parte de una ininterrumpida década de represión visiblemente salvaje - por momentos solapada - desatada sobre el hermano pueblo oaxaqueño por parte del Estado mexicano.

Oaxaca es un estado pluriétnico y multicultural. Viven allí 16 pueblos indios. Las ocho regiones y los 570 municipios que la integran son el espacio territorial que da identi-

[1] Ingeniera Agrónoma y Docente. Co-fundadora Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos (ODHP) http://observatoriodederechoshumanosdelospueblos.org/

[2] Fazio, Carlos en: http://www.jornada.unam.mx/2016/07/04/opinion/019a1pol?partner=rss

dad y horizonte de lucha a gran diversidad de organizaciones etnopolíticas, comunitarias, campesinas, populares y civiles[3].

Por su ubicación geográfica, Oaxaca es hoy un territorio estratégico para los proyectos de muerte que el gobierno de Enrique Peña Nieto pretende instalar con base en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, la Iniciativa Mesoamericana y Plan Mérida, que benefician a grandes corporaciones capitalistas y que con el apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, están diseñados para saquear las riquezas naturales[4].

Volviendo a Fazio, leemos que *"enclavada en el corazón de la primera Zona Económica Especial (el corredor industrial interoceánico del Istmo de Tehuantepec que conectará el Golfo de México con el Pacífico oaxaqueño), Asunción de Nochixtlán es una pequeña localidad que conecta la región mixteca con la supercarretera Tehuacán-Oaxaca, una vía estratégica bloqueada con barricadas desde el 13 de junio por maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Como tal, está ubicada en una zona de gran importancia geoeconómica para las corporaciones transnacionales que impulsan la "economía de la muerte" y preparan el despojo en los ocho estados del sur-sureste de México que comprenden las Zonas Económicas Especiales"*.[5]

Explicando "La geografía del disciplinamiento global", Ceceña[6] señala que en 2000 se lanzan dos proyectos de reorganización territorial buscando una apertura casi total hacia el mercado mundial y una racionalización/ampliación de la producción energética para sustentar el ritmo de crecimiento del Continente: el Plan Puebla Panamá (PPP), ahora Proyecto Mesoamericano y la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), ahora COSIPLAN-IIRSA. Los más ambiciosos proyectos de infraestructura de que América tenga memoria, concebidos como soporte de una creciente exportación de *commodities*, en gran medida producidos por las grandes transnacionales de la minería, la madera/celulosa y los energéticos, en simultaneidad con la extensión de las plantaciones de soya, palma y caña de azúcar, entre otras, ya sea para alimentar al ganado, para la generación de biocombustibles o para usos industriales. Se induce con estos megaproyectos una nueva geografía, marcada por canales de comunicación y generación de energía, que irán seguidos de empresas principalmente extractivas y que dibujan un nuevo mapa político interno, con nuevas fronteras y nuevas normatividades.

---

3 Hernández Navarro, Luis en: http://www.jornada.unam.mx/2006/11/21/index.php?section=opinion&article=027a1pol

4 "Comunicado urgente ante la presencia de las fuerzas federales represivas en Oaxaca", comunicación personal del Consejo de Defensa de los Derechos del Pueblo-Movimiento Nacional del Poder Popular (CODEP-MNPP)

5 Fazio, Carlos en: http://www.jornada.unam.mx/2016/07/04/opinion/019a1pol?partner=rss

6 Ceceña, Ana Esther en "La dominación de espectro completo sobre América". En: http://www.geopolitica.ws/article/la-dominacion-de-espectro-completo-sobre-america/

Es necesario por tanto tener muy presente el hecho que estos pueblos oaxaqueños están en una zona donde se desarrollarán estos planes cuya consecuencia es expulsarlos de sus propios territorios ancestrales.

Por su parte, el CODEP-MNPP (El Consejo de Defensa de los Derechos del Pueblo Movimiento Nacional del Poder Popular) expone que *"ante los planes de imposición de sus proyectos, los pueblos de Oaxaca nos hemos opuesto, pues de permitirlo seria condenarnos a la esclavitud y al exterminio. Es esto lo que esta detrás del envío de las fuerzas armadas a Oaxaca, coordinando a la marina, el ejército y la gendarmería, como mero estado de sitio para imponer el terrorismo de estado, igual que ya lo están haciendo con el caso: Ayotzinapa, Tlatlaya, Michoacán, entre otros. La intención es generar terror a los movimientos sociales para que no nos opongamos, se trata de acabar con nuestras luchas y resistencias."*[7]

Dada la continuidad de esta década de persecuciones a estos pueblos hermanos, desde el CODEP-MNPP consideraron oportuno convocarnos a la creación del Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos, no para sumar un nuevo observatorio, sino con la intención de marcar un avance en esta temática, al apuntar hacia los derechos colectivos en una iniciativa para que los pueblos en resistencia puedan contar con el respaldo de un organismo de la sociedad civil que permita enfrentar las sistemáticas violaciones a los derechos humanos en cualquier parte del continente.

Paradójico resulta que paralelamente a esta creación, ¿o quizá por eso mismo? el gobierno continuó su arremetida en la imposición de una disfrazada reforma educativa que no es más que una contra-reforma[8] ya que es en realidad un planteo de cambio estructural mucho más allá de lo educativo; por un lado abarca lo laboral-administrativo contrario a la propia Constitución mexicana intentando desconocer los derechos adquiridos por el magisterio durante décadas, afectando sus condiciones laborales de forma irreversible pero además somete a los maestros a un régimen de excepción, profundizando los problemas de rezago educativo, analfabetismo, falta de equidad y las graves carencias en la infraestructura escolar. Se busca romper -además- la gratuidad de la educación y poner la carga económica sobre los padres de familia y la sociedad.

Antecedentes necesarios: La Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca APPO

El comienzo de este tramo de la historia represiva en territorio oaxaqueño hay que ubicarlo en 2006, cuando operaron allí –junto a las fuerzas estatales y federales– grupos paramilitares al servicio del entonces gobernador Ulises Ruiz. El accionar represivo fue constatado entonces por comisiones internacionales y nacionales como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez de México, de los jesuitas, cuyas investigaciones

7 http://kaosenlared.net/comunicado-urgente-ante-la-presencia-de-las-fuerzas-federales-represivas-en-oaxaca/

8 López y Rivas, Gilberto en: "Abrogación de la contrarreforma educativa". En: http://www.jornada.unam.mx/2013/06/14/opinion/017a1pol

señalan que los organismos de seguridad del Estado actuaron al margen de los protocolos para el uso de la fuerza y de los patrones mínimos que marcan los estándares internacionales.

Al igual que en este 2016, en aquél momento fueron los maestros de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quiénes comenzaron la protesta por reivindicaciones laborales. Después de una fuerte represión en junio de 2006, los maestros fueron apoyados por el pueblo oaxaqueño que se organizó en un movimiento bajo el nombre de Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), que generó hechos inéditos de efectiva lucha colectiva con barricadas en la ciudad de Oaxaca, grandes manifestaciones y la toma de medios de difusión masiva (radios y televisoras), como forma de resistencia activa ante los embates para-estatales y estatales. Como señaló Ceceña[9], *fue el pueblo de Oaxaca, anónimo y humilde pero investido todo como APPO, quien derrotó a las fuerzas represivas de élite y defendió su universidad y su dignidad.*

La APPO, hoy en recomposición, no es un partido político ni forma parte del movimiento de masas de alguna organización. No aspira a convertirse en partido ni es creación de una guerrilla o de alguna iglesia u ONG. Aunque en su interior participan muchas corrientes políticas no está dirigida por ninguna en particular. Unas y otras se hacen contrapeso[10].

La fuerza de este pueblo se siente porque tan solo (¿tan solo?) defiende su identidad, dándonos, desde el corazón de México, una lección de lucha, identidad y educación popular.

GUELAGUETZA POPULAR: herencia de la Comuna de Oaxaca

La *Guelaguetza*[11] manifestación ancestral que ha recibido los embates de la cultura occidental desde la llegada de los españoles a México, ha sobrevivido gracias a la resistencia de los pueblos originarios que han hecho valer su significado original; es una palabra de origen zapoteco que significa "**tiempo de dar y compartir**" y es la máxima fiesta de los pueblos oaxaqueños.

Durante décadas estuvo "secuestrada" por los gobiernos estatales y las instituciones oficiales, hasta que hace diez años, en medio de la rebelión popular protagonizada por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), recuperó su carácter tradicional y festivo desde abajo.

9 Ceceña, Ana Esther, en: http://www.lahaine.org/mundo.php/la_batalla_de_oaxaca

10 Hernández Navarro, Luis en: http://www.jornada.unam.mx/2006/11/21/index.php?section=opinion&article=027a1pol

11 La Guelaguetza es una celebración tradicional en Oaxaca, donde la cultura de las ocho regiones del estado es presentada con las vestimentas, danzas, tradiciones y productos de cada región. Texto en base a la información facilitada por los compañeros del Consejo de Defensa de los Pueblos- Movimiento Nacional del Poder Popular (CODEP-MNPP).

Esta avanzadísima experiencia de la acción y la subjetividad de los explotados y oprimidos en uno de los estados más postergados de México, retomó en los hechos las mejores experiencias del movimiento obrero y de masas del continente.

Debido al proceso abierto, hace diez años el gobierno estatal decidió cancelar la Guelaguetza por primera vez en 74 años; surgió entonces una alternativa que emanaba desde el pueblo, para el pueblo y a la cual se le denominó *Guelaguetza Popular.*

La *Guelaguetza Popular* que venía a rescatar el proyecto original, era un duro golpe mediático hacia el gobierno. Los oaxaqueños de la mano de los maestros de la sección XXII de la CNTE (la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, una disidencia del SNTE) revivieron la fiesta grande de la ciudad.

Su primera realización fue en julio de 2006 y desde ese entonces -año tras año- su presentación ha sido llevada adelante en forma ininterrumpida.

En la *Guelaguetza Popular* la entrada es gratis, nadie tiene un lugar privilegiado y los bailes son presentados por personas provenientes de cada región; los maestros -de la mano de los pobladores- preparan dicha presentación durante todo el año.

Este 2016 se llevó a cabo la décima Guelaguetza Popular y Magisterial, en un contexto represivo y de ataque directo a las conquistas magisteriales por parte de las instancias gubernamentales, que quieren ser recortadas a partir de la aprobación parlamentaria de la contrarreforma educativa. Es de destacar, también, que este año esa manifestación de la cultura popular local se llevó a cabo en una ciudad militarizada y ocupada por las fuerzas de seguridad del Estado; alrededor de cinco mil efectivos de la Policía Federal y la Gendarmería Nacional se encuentran en Oaxaca para la aplicación del "plan de rescate empresarial" y las medidas que se requieran para que las "reformas estructurales" sean aplicadas en Oaxaca.

Profundo respeto y admiración inspiran los hermanos oaxaqueños, marcados por la inclaudicable actitud en defensa de una identidad arraigada en su territorio, con notorio protagonismo de lo colectivo. Esta dignidad nos impone profundizar en su conocimiento y en el desarrollo de compromisos de solidaridad hacia ellos.

Tierra de asilo, la nación mexicana ha sido la segunda patria de muchos compatriotas perseguidos por el terrorismo de Estado de los años setenta en América del Sur, como lo fue antes del exilio español en la época del general Lázaro Cárdenas, luego de la guerra civil, albergando también a sucesivas migraciones políticas de los países centroamericanos hasta mediados del decenio de los 80, cuando las administraciones de Ronald Reagan y George Bush (padre) apoyaron a las dictaduras militares de El Salvador, Honduras y Guatemala.

NUESTROS HERMANOS NECESITAN DE NUESTRA SOLIDARIDAD

TENDAMOS NUESTRAS MANOS



La impunidad de los intereses económicos: asesinato de Berta Cáceres

"Su asesinato es un intento (...) por cortar la construcción de un nuevo mundo."[1]

El 3 de marzo de 2016 fue asesinada Berta Cáceres en su hogar, hecho anunciado por ella varias semanas antes, dado el asesinato anterior de 4 líderes de la comunidad indígena Lenca, a la que pertenecía, y la denuncia de haber recibido amenazas de muerte en febrero.

La líder indígena hondureña fue una de las principales defensoras de los Derechos Humanos de pueblos indígenas, luchadora incansable por la defensa de recursos naturales. Fue co-fundadora y dirigente desde 1993 del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (Copinh), organización social y política autodefinida como anticapitalista, antipatriarcal y antirracial[2]. Su condición de feminista le permitió visibilizar y desarrollar campañas de movilización por los derechos de la mujer indígena.

---

1 Fragmento de carta que realizaron los hijos de Berta Cáceres. Extraída de http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10441-2016-03-11.html

2 https://www.copinh.org/copinh/quienes-somos

Cáceres representó una de las principales voces de denuncia del golpe de Estado que sufriera Honduras en 2009, con el derrocamiento del gobierno de Miguel Zelaya, tras la cual se sucedieron incrementos importantes en persecuciones política y asesinatos a líderes sociales; así como la apertura por parte del gobierno impuesto a desarrollar emprendimientos extractivistas y privatizadores de los recursos naturales de dicho país. En este sentido, se enfrentó fuertemente a intereses económicos transnacionales instalados en el país centroamericano con fines extractivistas.

Sus últimas semanas de vida la encontraron focalizada en la denuncia y oposición férrea al proyecto Agua Zarca, de instalación de una presa hidroeléctrica en el río Gualcarque, hecho que afectaría al pueblo indígena Lenca, ya que dicho curso era sagrado para ésta población, además de ser fuente de agua para la plantación y alimentación. La iniciativa era presentada por la empresa Desa, e implementadas por las entidades hondureña Ficohsa y la multinacional Sinohydro, quienes habían iniciado la construcción sin realizar las consultas pertinentes a las comunidades locales.

En este sentido, se presume el asesinato responde a las denuncias y campañas que hace ya varias décadas la Copinh, y en particular Berta, realizaban contra éstos proyectos extranjeros y avasallantes de los derechos de los pueblos indígenas y los recursos naturales nacionales, y en particular a la implementación de la presa hidroeléctrica mencionada.

La impunidad no descansa.

Se encuentran actualmente procesadas de forma preventiva cinco posibles involucrados en la muerte de Cáceres, entre los que se encuentran un oficial del ejército hondureño, y un empleado de la empresa Desa[3].

Durante los meses posteriores a su asesinato, fueron denunciadas en varias ocasiones irregularidades y demoras del proceso penal en curso, llegando a ser robado el expediente de su caso a la magistrada responsable de llevar el caso adelante.

Sin embargo, su muerte parece no haber sido suficiente; en los últimos meses, integrantes de Copinh han denunciado en varias ocasiones el intento de asesinato de varios de sus líderes, continuadores de la lucha que Berta llevara adelante a lo largo de su vida.

La impunidad no descansa.

3 http://www.telesurtv.net/news/Capturan-a-sexto-implicado-en-asesinato-de-Berta-Caceres-20160908-0037.html

Servicio Paz y Justicia
América Latina
La Paz es fruto de la Justicia

SERPAJ-América Latina repudia asesinato de líder Berta Cáceres

El Servicio Paz y Justicia en América Latina, SERPAJ-AL, expresa su protesta por el vil asesinato del que fue víctima, en días recientes, la líder indígena hondureña, Berta Cáceres Flores, coordinadora general del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH).

Berta Cáceres fue promotora de varias campañas en contra de la construcción de una represa hidroeléctrica proyectada a construirse en el Río Gualcarque, el que es considerado lugar sagrado para la etnia lenca; logrando con sus constantes campañas que la poderosa empresa Sinohydro, considerada la mayor constructora de represas del mundo, retirara su participación en dicho proyecto.

El mencionado proyecto de construcción de la represa en el río Gualcarque, además, contaba con la participación de la Corporación Financiera Internacional, institución del Banco Mundial que tenía estipulada una fuerte inversión económica en tan ambicioso proyecto que atenta contra lo más sagrado para la etnia lenca.

Berta Cáceres se hizo acreedora al Premio medioambiental Goldman, por sus actividades en defensa de los Derechos Humanos, en especial los concernientes al ambiente sano, máximo reconocimiento para quienes promueven la defensa de entornos medioambientales amables para la humanidad.

El SERPAJ-AL asume como propia la valerosa e incansable gesta de Berta Cáceres frente a la depredación de los recursos naturales por parte de los grupos económicos de poder al estimarla amenaza común de los pueblos latinoamericanos, ante la que debemos unirnos alrededor del recuerdo de Berta y de la semilla que nos sembró en el alma motivándonos a internacionalizar nuestras luchas y unirnos en nuestras causas comunes por el medio ambiente libre de intromisiones lesivas, solidarizándonos con el pueblo Lenca.

Servicio Paz y Justicia en América Latina, SERPAJ-AL

6 de marzo 2016



Haití: el abuso que no cesa, el dolor sin fin

Coordinadora por el Retiro de las Tropas de Haití

1. La situación haitiana

Introducción

Para entender la situación haitiana, es necesario tener en cuenta su profunda crisis económica estructural, generada por las potencias imperiales, y particularmente a lo largo del siglo XX por Estados Unidos que la ocupó por 19 años a partir de 1915. Dicha dominación se continuó económica, política y militarmente a través de distintos mecanismos, ocupación directa, dictaduras y ocupación tercerizada como la Minustah de hoy. Esta intervención terminó con la Haití exportadora de alimentos como el arroz, café, tabaco y otros. La sociedad haitiana tiene como consecuencia muy fuertes diferencias sociales en la que más del 70%vive en la pobreza, y el 50% en la pobreza extrema. El pequeño campesino, la economía de subsistencia, representan el 70% de la población.

Con una población de más de 10 millones de habitantes, solo 300.000 son asalariados, de los cuales el Estado tiene 100.000 funcionarios. La industria textil representa el 70% de

la industria. El avance del gran capital sobe la economía campesina, además de su destrucción, la de la soberanía y seguridad alimentaria, su capacidad exportadora de alimentos, trajo consigo la formación de un enorme ejército de reserva acompañada de salarios de miseria que ni siquiera aseguran la reproducción de la mano de obra. Haití es un exportador de fuerza de trabajo barata: a República Dominicana (son el 25% de la f d t dominicana), Brasil, Estados Unidos, Canadá y Francia.

La migración masiva que se ha estado dando en 2015 y 2016 hacia Brasil y EEUU ha sido congelada por éste que el 22 de setiembre puso fin a una norma que permitía dar asilo a los afectados por el terremoto de 2010 y estaría vigente hasta 2017. Para el gran capital, y el principal centro de poder mundial, Haití tiene una fuerte importancia geoestratégica (no se puede permitir un territorio fuera de su control en esa zona del Caribe): tiene riquezas minerales, metales preciosos, una gran biodiversidad y se propone romper los vestigios de una economía autocentrada campesina, manteniendo y profundizando el rol de exportador de fuerza de trabajo súper barata.

Esta situación estructural explosiva, vinculada a una fuerte tradición de lucha libertaria (desde la revolución antiesclavista de 1791 a 1804), que está a flor de piel, es la base material de la búsqueda permanente del pueblo haitiano de caminos autocentrados de liberación, y como contrapartida, persiste la alianza de su oligarquía minúscula con el imperialismo para la mantención del orden imperial.

Situación política 2015-2016

Michel Martelly impuesto por fraude y la injerencia directa de la Organización de Estados Americanos (OEA) como presidente, instauró un régimen autoritario de corte neoduvalierista "abriendo Haití a los negocios", desplazando campesinos de sus tierras de l´ilea Vache (Isla de Vaches, pequeña isla del sudoeste de Haití ubicada en el Mar Caribe) para multinacionales del turismo de lujo, o de territorios del norte para entregarla a trasnacionales textiles, agrícolas u otras en zona franca. Ello provocó grandes resistencias en todo el país y continuó el ciclo de movilizaciones exigiendo la renuncia de Martelly. Servicios básicos como electricidad que eran brindadas a las multinacionales y no a los ciudadanos haitianos, o respuesta ante la invasión del cólera, la represión sistemática de manifestaciones pacíficas, el encarcelamiento de opositores políticos se volvió una constante, así como los asesinatos selectivos de dirigentes sociales.

Mientras el desvío de los dineros de Petrocaribe, donaciones como la de Uruguay de 3 millones de dólares y otras, eran llevadas al parlamento opositor para pedir cuentas al gobierno Martelly-Lamothe, que otorgaban concesiones de explotación mineras de oro a la familia Clinton y a trasnacionales canadienses, el pueblo se hundía en la miseria más profunda que volvió a profundizarse en junio 2015 cuando se desplomó la gourde frente al dólar estadounidense y la hambruna fue declarada en 6 de los 10 departamentos.

Martelly no realizó ninguna de las elecciones previstas constitucionalmente en todo su período, el proyecto de la intervención era concretar elecciones parlamentarias en agosto de 2015 y presidenciales en octubre del mismo año para consagrar, al fin de su mandato, a un sucesor afín a los EEUU y la OEA. Nuevamente estas elecciones fueron digitadas, pero esta vez, el pueblo haitiano salió masivamente a las calles contra el fraude masivo. Estados Unidos y sus aliados en Haití, de la mano del gobierno de Martelly, intentaron legitimarlas convocando al ballotage primero para noviembre y luego para febrero.

Las enormes movilizaciones populares contra "el golpe de Estado electoral" lograron frenar esta maniobra el 22 de febrero de 2016 con un levantamiento popular: el régimen debió conformar un gobierno de transición con Jocelerme Privert al frente. Este, bajo la presión popular se vio obligado a instrumentar una comisión de verificación electoral de los comicios realizados a fines del 2015. Dicha comisión estableció que debido a la dimensión del fraude, las elecciones presidenciales de octubre de 2015, debían realizarse nuevamente, sin embargo no anuló las parlamentarias de agosto(2015). La nueva elección presidencial se fijó para el 9 de octubre 2016, las que fueron suspendidas por la grave devastación material y humanitaria que provocó el huracán Matthew en su pasaje por Haití.

Por otro lado, el 28 de julio de 2015, se cumplieron 100 años de la ocupación norteamericana a la isla. Se realizaron grandes movilizaciones y eventos de memoria a lo largo y ancho del país, evocando lo que fue la resistencia armada del campesinado de 1915 a 1919, y las masacres ocasionadas por las tropas norteamericanas, denunciando el saqueo, el terrorismo de Estado, y la continuidad de la intervención de los EEUU aún hoy en Haití. Nuevas y dolorosas denuncias referidas a violaciones a los derechos humanos contra niñas y niños entre 6 y 10 años fueron realizadas por ex integrantes de la ONU así como las ininterrumpidas violaciones a sus mujeres.

Hasta ahora y desde hace 6 años, la ONU se negaba a reconocer su responsabilidad en la introducción de la epidemia del cólera en agosto del 2010. Sin embargo, frente a las evidencias y denuncias desde dentro de la propia organización y la fuerte movilización del pueblo haitiano contra esta nueva infamia, terminó reconociendo el 18 de agosto de este año, su responsabilidad por la introducción del cólera en Haití, con todas las implicancias que ello conlleva.

Los muertos son más de 10.000 y los infectados llegan a 800.000. Tras organizarse, las víctimas del cólera interpusieron una demanda ante la ONU, la que ganaron en primera instancia y por vez primera en EEUU, para ser reparadas con 50.000 dólares cada una según antecedentes similares ocurridos en el Congo, dictamen que fue impugnado en segunda instancia, alegando la inmunidad de las tropas de las Naciones Unidas.[1]

[1] Entre el 13 al 15 de octubre 2016, la situación haitiana será tratada en la ONU. El informe del secretario general de la ONU, va en la dirección de prorrogar nuevamente la intervención de la Minustah hasta abril de 2017, manteniendo los mismos efectivos, con la entrada de 2.000 efectivos canadienses y trasladando el comando de la Minustah a Canadá.

Nueva Emergencia Humanitaria

A partir del Huracán Matthew que golpeó con vientos de 230km/h en el sur, sur oeste del país y lluvias que, en dos días equipararon a lo que llueve en un año, el destrozo ha sido total. El sur es el granero del país, la parte más verde. Se han perdido todas las cosechas, animales, plantíos, infraestructuras, 300 escuelas, hospitales, todos los puentes, quedando la zona aislada del resto del país. Ni siquiera un helicóptero podía aterrizar debido a que el agua cubría, por lo menos, 2 metros del nivel del terreno. Todas las ciudades destruidas. Jeremy, la tercera o cuarta en importancia del país, ha quedado solo el 20% de las casas en pié. La gente no dispone de alimentos ni agua potable, y está a la intemperie. El cólera comenzó a rebrotar.

El gobierno de Privert intenta no permitir el negociado de ongs, trasnacionales o fundaciones extranjeras y desvíos que hubo de la ayuda internacional, ayuda que necesitan hoy y con urgencia. Ello requiere un esfuerzo adicional e inmediato de nuestras organizaciones, ya que antes de Matthew estaba instalada la hambruna en la saqueada y ocupada Haití. Cuba y Venezuela fueron los primeros en responder. Hoy ya en su tercer vuelo desde Caracas llegaba maquinaria pesada, medicamentos, alimentos y 38 médicos epidemiólogos cubanos a sumarse a los 600 que ya estaban en el país.

2. La posición del gobierno uruguayo

En 2004 el gobierno de Jorge Batlle, acompañó la participación en la Minustah. El Frente Amplio a se opuso a ella en defensa del principio de autodeterminación. Una vez en el gobierno el FA cambió su posición atendiendo compromisos internacionales con los centros de poder.

Doce años después, la situación haitiana ha demostrado, que la ocupación, lejos de contribuir al proceso democrático haitiano, ha consolidado y sostenido los peores aspectos de sometimiento y dominación del pueblo. Y ha empeorado muchos otros. En 2005, el gobierno uruguayo sostenía que era mejor que estuvieran las tropas sudamericanas a las norteamericanas en Haití. Hoy, está a la vista que eso no fue así. La violación de la autodeterminación del pueblo haitiano sigue siendo la de un derecho humano fundamental, más allá del origen de los soldados. La conducción de la Minustah nunca dejó de estar en las manos de los invasores originales: Estados Unidos y sus socios, Canadá y la Unión Europea.

En el 2015 (al igual que lo ocurrido en diciembre de 2013) el parlamento votó por un año más, la permanencia de las tropas uruguayas en Haití, aunque esta vez permitiéndole al Presidente uruguayo, comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la potestad de decidir su retiro total en el momento que lo considerase conveniente. Esto fue a propósito de la denuncia pública del ex presidente Mujica, el 29 de octubre de 2013, que reconocía que “en Haití no había elecciones, y que una cosa es ayudar y otra convertirse en guardia pretoriana de una dictadura”. Sin embargo Uruguay no se retiró.

En diciembre del 2015, siete diputados votaron en contra: Graciela Bianchi, Eduardo Rubio, Darío Radio, Heriberto Sosa, Iván Posadas, Luis Puig y Sebastián Andújar. Por su lado, en la entrevista que tuvo el ex senador y candidato presidencial haitiano Moise Jean Charles, con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en este año, el Presidente de la misma, diputado Ricardo Chiazaro, le informó que el gobierno uruguayo tenía previsto el retiro de todas las tropas en Haití este mismo año, atendiendo a que la ONU prevé el retiro del 10% de los integrantes de las Minustah en 2016, cifra que coincide con los efectivos uruguayos en aquel país.

El gobierno uruguayo no ha fijado su posición frente a la epidemia de cólera ni ha tomado iniciativas ante éste crimen. Por ejemplo, brindando ayuda humanitaria, enviando y manteniendo Unidades Potabilizadoras de Agua para la población (como ha ofrecido el sindicato de OSE) ni ha planteado otras formas de ayuda: alimentaria, agropecuaria, médica u otras.

3. El movimiento social por el retiro de las tropas de Haití en Uruguay

Desde un principio, en el 2004, el movimiento sindical y el estudiantil, sin fisuras, ha mantenido la defensa del principio de autodeterminación del pueblo haitiano, considerando la ocupación militar contra el gobierno legítimo de Jean-Bertrand Aristide, como una intervención imperialista, propiciada por la oligarquía haitiana y los Estados Unidos, de signo neo colonial. Desde entonces, el tema no ha dejado estar presente y merecer distintas movilizaciones y acciones, por parte de sindicatos, movilizaciones estudiantiles, el PitCnt, la FEUU. Con un enfoque desde los derechos humanos, el Serpaj ha participado en la coordinación que se ha constituido, para lograr el retiro inmediato e incondicional de las tropas uruguayas de Haití. Violando el principio de autodeterminación de los pueblos, se daña profundamente el propio avance democrático del pueblo uruguayo, al potenciar la acción e ideologías neocolonial y mercenaria.

La Coordinadora por el Retiro de las Tropas de Haití estuvo activamente presente ante el parlamento uruguayo durante 2015 para que no prosperara la prórroga que finalmente fue votada en diciembre. En julio del 2015 la Coordinadora participó en un coloquio en Puerto Príncipe contra la ocupación militar de la Minustah al cumplirse los 100 años de la ocupación norteamericana. En esa ocasión también estuvieron presentes el diputado uruguayo de la Unidad Popular, Eduardo Rubio, la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), Comité por el Retiro de las Tropas de Argentina, así como otros delegados internacionales. Se tomó contacto con numerosas organizaciones sociales, de campesinos, mujeres, obreros, estudiantes, barriales, etc. todos movilizados contra la ocupación militar del país. Conocieron y visitaron los rastros aún palpables de las masacres a la población civil perpetuadas por las tropas de la Minustahen Cité Soleil durante 2005 al 2007.

Nuestra Coordinadora dio testimonio de la solidaridad desplegada en Uruguay y transmitió la posición de todo el movimiento popular uruguayo en contra de la Minustah,

lo que significó un acercamiento importante así como un aliento para decenas de militantes haitianos que desconocían la amplitud del rechazo por la ocupación de su país por parte de nuestro pueblo y nuestras organizaciones sociales. Y se concretó un encuentro con las Brigadas Dessalines de latinoamericanos (brasileros, argentinos, cubanos) que trabajarán en Haití durante un año o dos, junto al campesinado y otras poblaciones.

Hubo dos concentraciones importantes frente a la Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República. En una de ellas se le entregó una carta abierta al presidente Tabaré Vázquez, firmada por todas las centrales sindicales de América Latina y el Caribe, por compañeros de la Coordinadora por el Retiro de las Tropas de Haití, Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, Serpaj Uruguay, Crysol (colectivo de ex Presos Políticos), el PItCnt, la Comisión Memoria de la Costa y la FEUU (Federación de estudiantes Universitarios del Uruguay), junto a cientos de ciudadanos, artistas, personalidades de la cultura y la Academia, solicitando fuese escuchada la voluntad del pueblo haitiano, cuando se levantó a principios de 2016, contra el golpe electoral y la ocupación militar, en favor de su autodeterminación. Se realizó una gestión similar ante la cumbre del Mercosur, de la Unasur, y del Consejo de Seguridad de la ONU.

Se concretaron varias entrevistas con el entonces canciller Luis Almagro, siempre con el mismo reclamo, aportando nuevas evidencias y denunciando la perversidad y el terrible daño causado al pueblo haitiano por la intervención militar de la Minustah. Hubo dos manifestaciones frente a la cancillería: la del 1° de junio, fecha de la entrada de las tropas a Haití, los manifestantes ingresaron al interior de la Cancillería.

Múltiples charlas y encuentros en centros estudiantiles y sindicales, volanteadas en manifestaciones de trabajadores y distintos eventos e intervenciones radiales fueron parte del trabajo de difusión realizado.

Entre finales de 2015 y 2016, se organizó la visita de delegaciones de compañeros haitianos, el economista Camille Chalmers (su primer visita en octubre del 2015 y en junio 2016 fue invitado también por el PIT-CNT al Encuentro Sindical Nuestra América-ESNA-), Henry Boiriolin, del Comité Democrático Haitiano, y el ex senador y candidato a la presidencia Moise Jean Charles junto al rector de la Universidad de Estado e Haití, y el Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación. Participaron de actos en el Paraninfo y en movilizaciones del PitCnt. Se entrevistaron con autoridades del gobierno uruguayo, Poder Ejecutivo y Parlamento, de la Universidad de la República y organizaciones políticas y sociales, así como la Institución Nacional de Derechos Humanos. En todos los casos la prensa (escrita, radial y televisiva) estuvo presente.

En todas las instancias, las delegaciones haitianas pusieron el acento en el necesario fin incondicional de la ocupación de su país, haciendo un balance profundamente negativo de los doce años de intervención.

Ayotzinapa

Hace dos años que México espera una respuesta a la duda que quiebra el ánimo y levanta la indignación: ¿dónde están los 43 desaparecidos de Ayotzinapa?

Los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa fueron desaparecidos por la fuerza la noche del 26 de septiembre de 2014, después de que los arrestaran policías municipales cuando se preparaban para participar en una manifestación en la Ciudad de México en memoria de una masacre de estudiantes ocurrida el 2 de octubre de 1968.

Las autoridades mexicanas aseguraron que los estudiantes fueron secuestrados por una banda criminal de la zona y que sus restos fueron incinerados en un basurero local.

Sin embargo, tras una investigación forense de un año, un grupo de expertos designados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que era científicamente imposible que ese número de cuerpos fuera incinerado en un basurero en las condiciones que dicen las autoridades.

Los expertos enviados por la Comisión Interamericana y que investigaron más de un año junto a la fiscalía cuestionaron la versión oficial. Dijeron que fue sustentada en testimonios de personas con "serios indicios de tortura" y con elementos sin sustento científico y que se modificaron a lo largo del proceso sin justificación.

Los expertos también cuestionaron el trabajo del entonces director de la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General Tomás Zerón, a quien los padres de las víctimas acusaron de manipular pruebas.

Este 26 de setiembre se cumplieron dos años del secuestro de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa. Los familiares de los 43 estudiantes siguen sin encontrar a sus hijos al tiempo que el gobierno mexicano boicotea las investigaciones cuando no miente descaradamente.

Luego de dos años todavía están prófugos actores clave del crimen y hay pruebas en poder del ejército que no fueron entregadas a la fiscalía.

En Acapulco, Guerrero, aproximadamente 500 alumnos y maestros de las preparatorias populares de la Universidad Autónoma de Guerrero (Uagro) marcharon por el Bulevar de las Naciones, en la zona Diamante, en solidaridad con los familiares de los 43 normalistas.

En Oaxaca, jóvenes adheridos a la Coordinadora Estudiantil Normalista del Estado de Oaxaca (Ceneo) marcharon en la capital para exigir justicia. Los alumnos de las 11 escuelas

normales que existen en la entidad partieron de crucero de Trinidad de Viguera, sobre la carretera federal 190 Oaxaca – México, con rumbo al zócalo de la ciudad.

Los normalistas de estas entidades exigen castigo a los autores materiales e intelectuales de lo que consideraron "un crimen de estado encubierto" -dicen- por el ex procurador General de la República, Jesús Murillo Karam.

Vidulfo Rosales, representante legal de los padres, comentó respecto al cambio del titular en la Procuraduría General de la República "tendrá el reto de solucionar Ayotzinapa".

"Vivos se los llevaron, vivos los queremos".

“Neogolpes”: destitución de Dilma Rouseff en Brasil

Tamara Samudio[1]

“Cuando una presidenta electa es juzgada bajo la acusación de un crimen que no cometió, el nombre que se le da a eso en el mundo democrático no es ‘impeachment’, es golpe”.[2]

El 31 de agosto de 2016 marcó a fuego la turbulenta historia política brasileña: por primera vez fue destituida una Presidenta por el mecanismo de *impeachment*, previsto en la Constitución de dicho país. Sin embargo, la coyuntura político partidaria, así como voluntad e intereses de gran parte del sistema político brasileño, que capitalizó el descontento social generado por el estancamiento en la economía y casos de corrupción del partido de gobierno, representan las razones principales que derivaron en el inicio e implementación de dicho proceso, que no encontró argumento jurídico y/o penal suficiente para ser llevado adelante.

Impeachment

El mecanismo se encuentra establecido en los artículos 85 y 86 de la Constitución brasileña, donde se estipula que el Presidente puede ser sometido a juicio político si atentara contra instituciones tales como la Unión, los principales poderes (Legislativo, Judicial, la Federación), el ejercicio de derechos políticos individuales, la seguridad interna del país, la ley presupuestaria, entre otros. El juicio se inicia ante la aceptación por parte de dos tercios de la Cámara de Diputados, tras lo cual se da lugar al proceso ante el Tribunal Supremo Federal en caso de que la denuncia refiera a una infracción penal común, mientras que aquellos crímenes de responsabilidad se desarrollan bajo la égida del Senado Federal. Para éstos últimos casos, los Senadores se transforman en jueces, quienes toman la decisión final de apartar o no del cargo al Presidente[3]. Después de instalado el proceso, el Presidente queda suspendido en sus funciones, por un plazo de 180 días, hasta que el Senado tome el veredicto final, pudiendo ser destituida si más de dos tercios de la Cámara lo hallan culpable.

Coyuntura

Dilma Rousef fue reelecta en 2014 con el 51,64% de los votos válidos, en una reñida elección presidencial. Comenzó así, el primero de enero de 2015, su segundo mandato

[1] Miembro de SERPAJ Uruguay.

[2] Discurso de Dilma ante el Congreso Brasileño, en la votación del 12 de mayo, que suspendió por votación mayoritaria de la Cámara del Senado su calidad de Presidenta, para iniciar el proceso judicial de *impeachment*.

[3] Constitución brasileña de 1988. Ver en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm

de gobierno - el cuarto del Partido de los Trabajadores (PT) - debilitado por el inicio de numerosas denuncias penales por casos de corrupción y lavado de activos, y una coyuntura política desfavorable, dada por la débil coalición de gobierno generada con el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)[4] y un Congreso de gran heterogeneidad[5], con una oposición que se vio fortalecida luego de las elecciones.

Por su parte, la Operación Lava Jato, una serie de juicios penales sobre corrupción y sobornos, afectó fuertemente la imagen del PT, así como todo el sistema político brasileño. Dicho proceso penal incluía a importantes figuras políticas del Partido del Movimiento Democrático Brasileño[6], principal aliado partidario de los gobiernos del PT. Rousef , como presidenta, quitó públicamente el apoyo político a los involucrados, y facilitó la información y desarrollo de la investigación judicial, que aún continúa en proceso.

A este contexto se le suma una nueva coyuntura económica en el país norteño, donde tras 14 años de exponencial crecimiento del PBI inició un proceso de estancamiento y recesión, con un consecuente aumento del desempleo, y caída del consumo interno[7].

El quiebre de la alianza política generada en el nuevo gobierno de Rousef , que implicó una pérdida de autoridad en el Congreso, seguido por el descontento social respecto a la situación económica y los casos de corrupción - exacerbados por la utilización mediática de éstas -, fueron base social y política para iniciar y potenciar su destitución.

El proceso

El pedido de *impeachment* se inició en octubre de 2015, con la presentación ante la Cámara de Diputados[8] de un documento que basaba en dos principales razones el inicio del juicio político: la firma de decretos entre los años 2014 y 2015 que ampliaban el presupuesto nacional, sin la aprobación del Congreso, y la realización de las llamadas "pedaladas" fiscales, que refiere al *"retraso de pagos a los bancos estatales que realizan depósitos para aplicar políticas públicas"*[9], considerado para la oposición como un crédito oculto. Esta última, representa una práctica extendida en la política financiera brasileña, habiendo sido utilizada por gobiernos anteriores, como el de Fernando Henrique Cardoso.

4 Partido creado durante la dictadura militar en Brasil, con fuerte presencia en los niveles Federal y Legislativo, aliado de todos los gobiernos existentes luego de la reapertura democrática.

5 Aspecto común de la organización política brasileña, donde el multipartidismo con representación en el Poder Legislativo obliga al gobierno a generar coaliciones.

6 El entonces presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, se encontraba siendo juzgado por ésta Operación. Rousef no impidió que se continuaran los procesos judiciales iniciados, hecho que habría causado la aceptación por parte de Cunha a iniciar el *impeachment*. Actualmente, el ex presidente de la Cámara de Diputados se encuentra detenido de forma preventiva.

7 http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160303_brasil_causas_del_desplome_economico_gl

8 Por parte de los abogados brasileños Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. y Janaina Paschoa.

9 Bruno Lupión (2016): "En nombre de Deus". Revista Anfibia. http://www.revistaanfibia.com/ensayo/en-nombre-de-deus/

Ante la aceptación del pedido de *impeachment*, se analizó en una comisión especial de 65 diputados el documento, y se aprobó (por 38 votos a favor) que el mismo pasara a la Cámara de diputados. Allí, 367 de los 513 diputados definieron dar continuidad al proceso, que pasó a la Cámara de senadores, quienes abrieron el juzgamiento. Una nueva comisión especial, ésta vez integrada por senadores, estudió nuevamente el proceso, y confirmó el mismo. Nuevamente, la mayoría de senadores (55 en 81) definió reconfirmar y aprobar el mismo, lo que generó el alejamiento de Rousef del poder, durante 180 días, previsto constitucionalmente. Tomó el poder circunstancialmente Michel Temer, líder del PMDB y vicepresidente de Rousef, quien rompería su vínculo con la mandataria luego de iniciado el proceso.

El 31 de agosto se concretó el impeachment, y Rousef fue juzgada como culpable en un crimen de responsabilidad política, con el voto afirmativo de 61 senadores (ampliamente superior a los 54 escaños necesarios), siendo destituida de forma definitiva. Sin embargo, no fue inhabilitada políticamente, manteniendo el derecho de ocupar cargos públicos a futuro.

"Neogolpe"

Si bien la destitución de Rousef fue desarrollada bajo un mecanismo previsto por la Constitución brasileña, existió una utilización política de la herramienta en función de intereses políticos de partidos y líderes políticos de oposición, promoviendo el derrocamiento de un gobierno electo democráticamente, a tan sólo 18 meses de haber asumido. En este sentido, el académico y jurista Boaventura de Sousa Santos lo definía como "*sin duda un neogolpe, un escenario en el que un gobernante electo queda impedido por una acción parlamentaria y sin ninguna causa en términos constitucionales*", donde *"Se crean estados de excepción, aunque sin suspensión de la constitucionalidad, existe en ellos una omisión de la Corte Suprema de Justicia para frenar el proceso y hay una presencia no muy obvia, discreta pero evidente, de militares"*.[10]

[10] Extraído de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160513_brasil_es_golpe_estado_impeachment_presidenta_dilma_roussef _paraguay_fernando_lugo_honduras_manuel_zelaya_lv

Anexo Legislativo

Anexo legislativo
Legislación sobre derechos humanos

2016

Leyes

Ley 19.350. Se aprueba la Convención Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, adoptada en la ciudad de Nueva York, el 14 de setiembre de 2005.

Ley 19.353. Se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia y de quienes prestan cuidados. Objetivos. Estructura.

Ley 19.355 (Ley de Presupuesto Nacional)

Art.74: Se reconoce el derecho de las personas a relacionarse con las entidades públicas por medios electrónicos, sin exclusión de los medios tradicionales.

Art.75: Se establece las entidades públicas deberán constituir domicilio electrónico a los efectos del relacionamiento electrónico entre sí y con las personas, conforme a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

Art.76: Se establece que las entidades públicas deberán simplificar sus trámites, siguiendo los lineamientos de gobierno electrónico, adoptando el procedimiento más sencillo posible para el interesado y exigiéndole únicamente el cumplimiento de los requisitos y etapas que sean indispensables para la obtención del propósito perseguido. Asimismo no deberán solicitar copias de la documentación presentada por los interesados cuando estas puedan obtenerse a través de medios electrónicos, ni solicitarles información que pueda obtenerse de otras entidades públicas.

Se deberá publicar en el sitio web respectivo y en el Portal del Estado Uruguayo, cada uno de los trámites que se ofrecen, con la indicación precisa de todos los requisitos, el costo total y el plazo máximo de duración del trámite. Las entidades deben revisar periódicamente la información publicada, exhibiendo la fecha de la última revisión.

Art.77: Las entidades públicas deberán proveer medios electrónicos para la notificación de sus actuaciones a los interesados, proporcionando seguridad en cuanto a la efectiva realización de la diligencia y su fecha.

Art.162: Se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar la residencia legal a personas extranjeras que permanezcan en el país en forma irregular y que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad, acreditada ante el Ministerio de Desarrollo Social, siempre que se respe-

te la prohibición establecida en el inciso segundo del artículo 37 de la Constitución de la República y que el interesado cumpla con la reglamentación que se dicte al efecto.

Art. 163: Se crea la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, dependiente del Ministro del Interior. Cometidos. Se suprime el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y se transfiere a la Dirección sus recursos humanos, materiales y financieros.

Art. 165: Se crea en el Ministerio del Interior, un "Equipo Especializado en Graves Violaciones a los Derechos Humanos" que colaborará en forma directa con operadores jurídicos del Poder Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en las investigaciones sobre las violaciones a derechos humanos ocurridas en el marco del quebrantamiento al Estado de Derecho a que se refiere la Ley Nº 18.596, de 18 de setiembre de 2009.

Art.287: Se crea el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional Honoraria de Tenencia Responsable y Bienestar Animal, dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Art.503: En todo fraccionamiento de predios en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata, pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público, según dispone el Código de Aguas, una faja de 150 metros medida a partir de la línea superior de la ribera.

Ley 19.358. Se aprueban las enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, adoptadas por la Conferencia de Enmienda, en Viena, el 8 de julio de 2005.

Ley 19.362. Se aprueba la sustitución de los arts. 3 y 5 de la ley 16.021 sobre ciudadanía natural.

Ley 19.367. Se crea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente, como servicio descentralizado que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social. Este servicio sustituirá al órgano desconcentrado del INAU, denominado Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), creado en el marco de la Ley Nº 18.771. Cometidos. Programas. Dirección. Recursos.

Ley 19.376. Se autoriza al Ministerio de Salud Pública, y a Gobiernos Departamentales y Municipales, a ingresar a predios baldíos y fincas abandonadas para la fumigación contra el mosquito Aedes Aegypti.

Ley 19.387. Se promueve al extinto Coronel don Andrés Guacurarí y Artigas "Andresito" al grado de General, en reconocimiento a los valiosos servicios prestados a la Patria.

Ley 19.399. Se designa "Vaimaca Pirú" el o los tramos de la Ruta Nacional Nº 20 que unen el km 0 con el km 123 en el departamento de Río Negro.

Ley 19.406. Se exonera de tributos a la importación de bienes destinados a integrar el costo de los paneles solares para la generación de energía fotovoltaica.

Ley 19.430. Se aprueba la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Decretos

Decreto 300/015. Se aprueba el Código de Ética Policial

Decreto 306/015. Se aprueba el "Plan de Acción 2016- 2019 por una vida libre de Violencia de Género, con mirada generacional" elaborado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.

Decreto 321/015. Se crea en la órbita del MIDES, el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual.

Decreto 352/015. Se declara promovida al amparo del inciso segundo del art. 11 de la Ley N° 16.906, las actividades de exhibición del sector cinematográfico.

Decreto 96/016. Se dispone que ninguna persona física o jurídica, conjunto económico o grupo de sociedades, podrá ser titular de más de 10% del total de los establecimientos de farmacias de primera categoría autorizada por el Ministerio de Salud Pública.

Decreto 101/016. Se encomienda al M.S.P. el dictado de la normativa necesaria para regular aquellos aspectos del procedimiento previsto en la Ley N° 18.987 del 22 de octubre de 2012, referente a la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo.

Decreto 117/016. Se crea y se establecen las condiciones del Servicio de Asistentes Personales para cuidados de larga duración para personas en situación de dependencia severa.

Decreto 130/016. Se regula la creación y el funcionamiento de las Instituciones Educativas Privadas de Formación y Capacitación para el Sistema Nacional de Cuidados.

Decreto 172/016. Se crea el Sistema Nacional Ambiental con el el cometido de fortalecer, articular y coordinar las políticas públicas nacionales en las temáticas de ambiente, agua y cambio climático.

Decreto 177/016. Se aprueban los requerimientos para autorizar la declaración de "LIBRE DE GLUTEN" en los medicamentos.

Decreto 248/016. Se aprueba la estructura de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional Honoraria de Tenencia Responsable y Bienestar Animal.

Decreto 285/016. Se reglamenta la forma de hacer efectivo, a través del Sistema Nacional Integrado de Salud, el derecho de las personas con espirometría positiva u otro procedimiento autorizado para detectar consumo de alcohol a acceder a examen de sangre para alcoholemia que posibilite la ratificación o rectificación de dicho resultado.

Decreto 311/016. Se aprueba la nueva estructura organizacional y de gestión de la Comisión Nacional Honoraria de Tenencia Responsable y Bienestar Animal, ex Comisión Nacional Honoraria de Bienestar Animal.

Decreto 536/016. El Registro Nacional de Antecedentes Judiciales, dependiente del Instituto Técnico Forense, tendrá por fin exclusivo comunicar sus datos a las autoridades del orden judicial en materia penal, a fin de comprobar la reincidencia. Fuera de estas autoridades, ninguna otra persona tendrá derecho a pedir exhibición de sus datos, ni exigir copia alguna.

Índice

Regulación, protección y exigibilidad

Seguridad Democrática y Derechos Humanos

ANEXO LEGISLATIVO

Impreso en los talleres gráficos de Tradinco S.A. - Minas 1377 - Tel. 2409 44 63. -
Edición amparada en el decreto 218/996 (Comisión del Papel) - Montevideo - Uruguay -

Noviembre, 2016. Depósito Legal Nº 370.875/16
w w w . t r a d i n c o . c o m . u y

Cada 10 de diciembre SERPAJ publica “Derechos Humanos en el Uruguay”, un informe sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

SERPAJ buscar comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, impulsar grados de materialización efectiva de los derechos humanos, a partir de del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Es además, la concreción de una de las funciones que entendemos esenciales a la sociedad civil: la de producir información independiente, calificada y alternativa, que releve una sociedad informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan las agendas política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, y memoria, seguridad democrática y sistema penal, políticas de drogas, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, violencia institucional, derechos de niñas, niños y adolescentes, abordajes al derecho a la salud mental, trabajo doméstico, migración, modelo económico, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales, entre otras temas y áreas relevantes.

ISBN: 978-9974-564-42-8
9 789974 564428